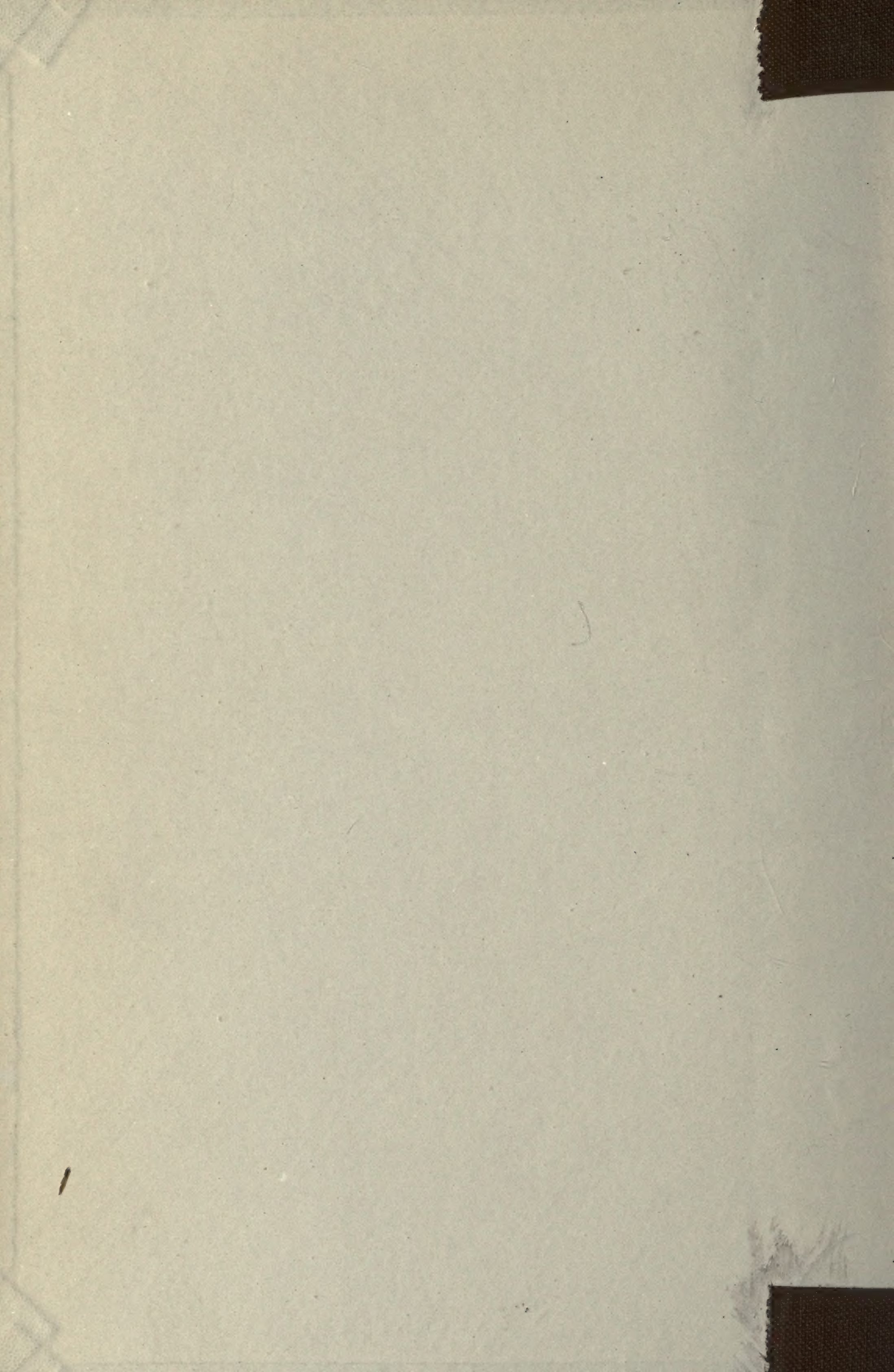
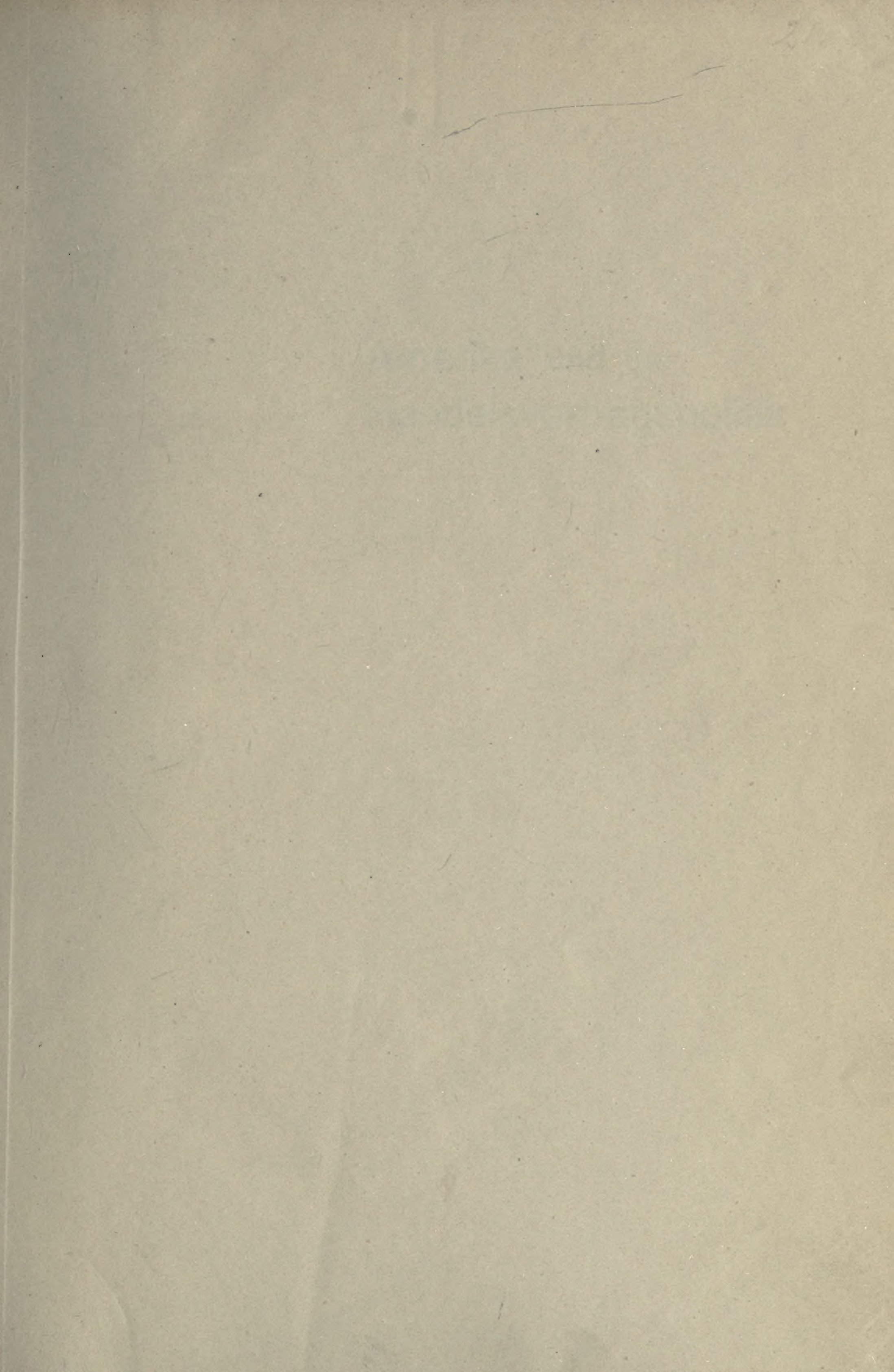
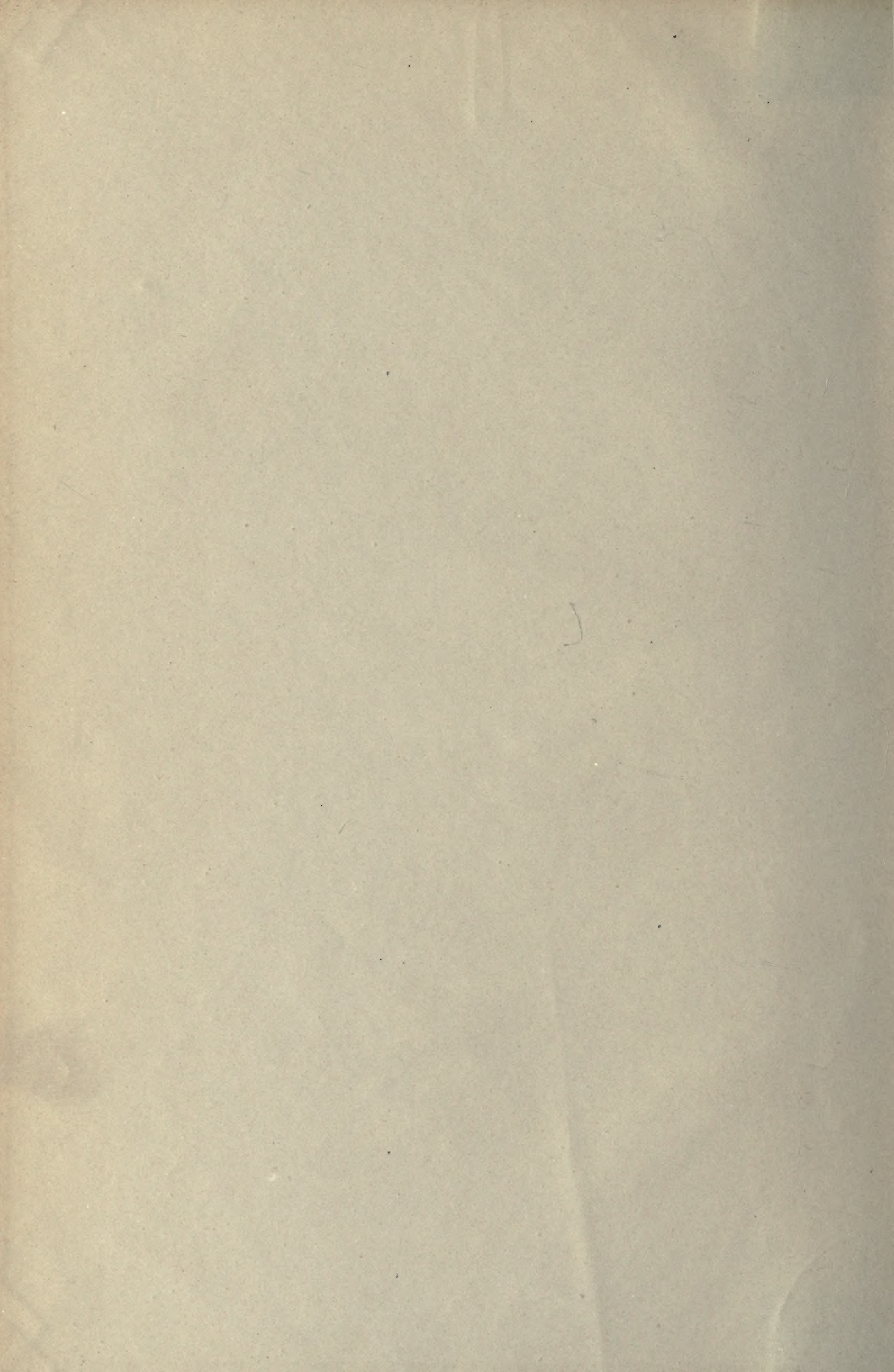
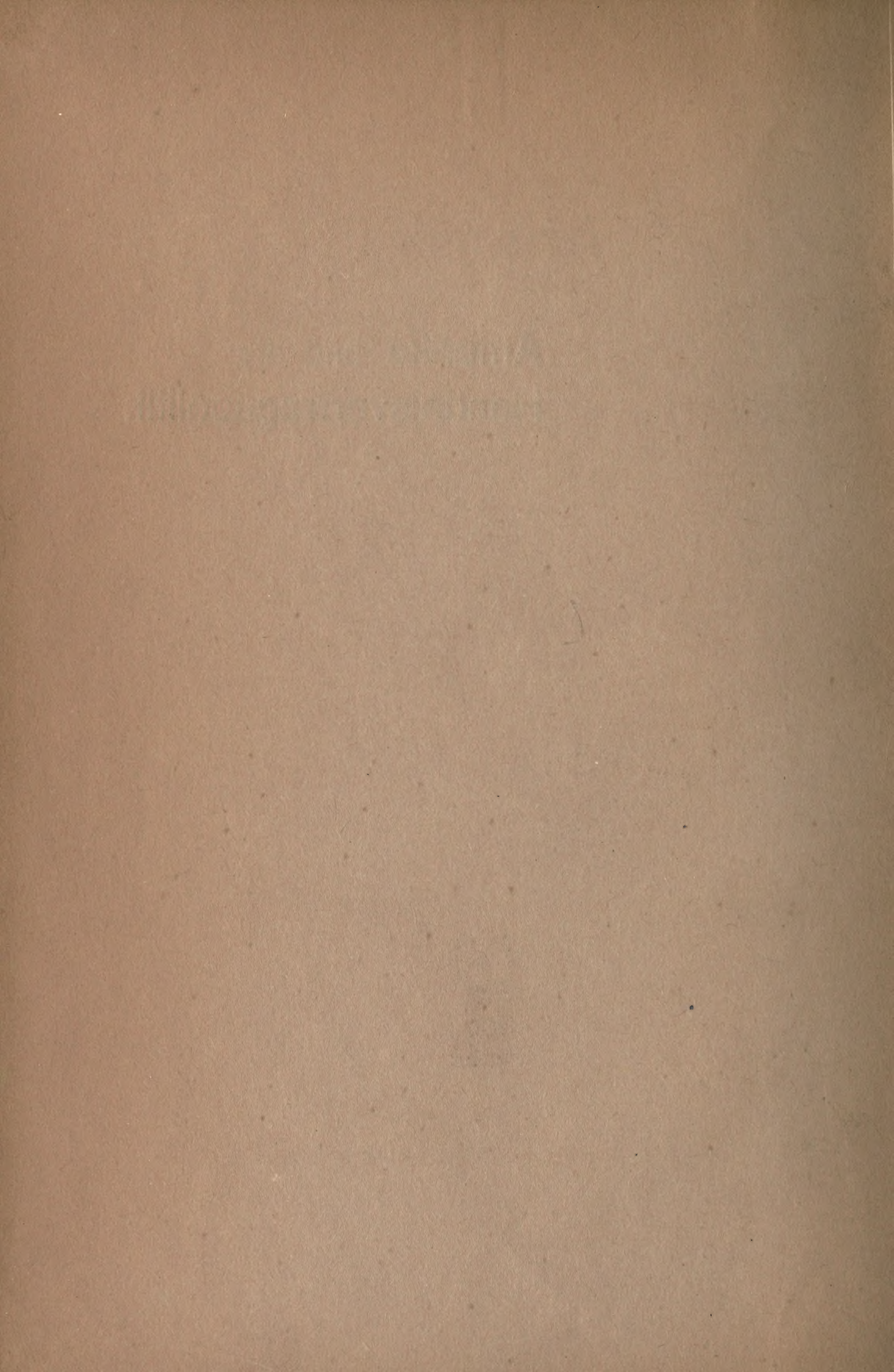








Amerika und die Handelsvertragspolitik



Amerika

und die

Handelsvertragspolitik

Eine politische Studie

von

Max Schippel

Mitglied des Reichstags



The waves never rise but when winds blow

Benjamin Franklin



Berlin 1906

Verlag der Sozialistischen Monatshefte G. m. b. H.



Vorwort

Diese Schrift verfolgt nicht die Absicht, zu irgendwelchen konkreten, oder gar schon zu endgültigen Entscheidungen zu drängen. Das wäre Vermessenheit seitens eines Einzelnen, dessen Kenntnis sich naturgemäss manche mitbestimmenden handelsdiplomatischen Vorgänge und Vorbereitungen, diesseits wie jenseits des Ozeans, entziehen. Ferner scheint es im Augenblick, trotz der unbestreitbaren allmählichen Ausreifung der berührten Fragen, noch immer vor allem wichtig und notwendig, die für künftige Entschlüsse grundlegenden und massgebenden wirtschaftlichen und politischen Tatsachen klarer und eindringlicher als bisher zum öffentlichen Bewusstsein zu bringen.

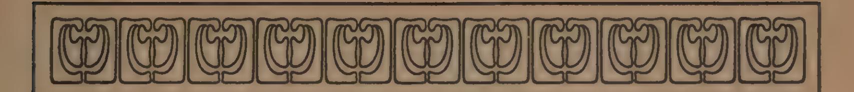
Insoweit können Parteiauffassungen, im Sinne unserer traditionellen deutschen Parteiunterschiede, kaum in Betracht kommen. Tatsachen mögen der einen Partei sehr willkommen, der anderen äusserst unangenehm sein: beide müssen zunächst in gleicher Weise eingehend von ihnen Kenntnis nehmen, um nicht ins Blaue hinein zu reden, zu beschliessen und zu handeln. Ich darf daher hoffen, dass nicht nur meine engeren Parteifreunde, die ich allerdings in erster Linie als Leser voraussetze, aus den Darlegungen dieser Schrift manche Aufklärung und Belehrung schöpfen werden.

Im Titel habe ich die allgemeinere Bezeichnung *Amerika* mit Absicht gewählt. Zwar steht naturgemäss im Mittelpunkt aller Ausführungen die Washingtoner Handelspolitik. Aber diese wird von den Beziehungen zu Zentral- und Südamerika, zu Mexiko und der westindischen Inselwelt derart stark beeinflusst, und andererseits muss jede umsichtige und weiterblickende europäische Handelspolitik dieses *Latin America* — gerade wegen der Rückwirkungen auf Washington — fortlaufend derart im Auge behalten und in Rechnung ziehen, dass sich eine Überschreitung der engeren Inhaltsumgrenzung häufig gebot. — Wo ein Missverständnis ausgeschlossen schien, spreche ich jedoch, der Kürze wegen und in Einklang mit einem, nicht nur in Deutschland weitverbreiteten Sprachgebrauch, nicht selten von *Amerika,* wo nur die *United States of America* gemeint sind.

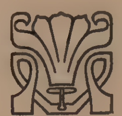
Berlin, im September 1905.

Max Schippel





Inhalt



Nachtrag zu Seite 13: Russland hat soeben (Mitte Sept. 1905), in Anerkennung der amerikanischen Friedensvermittlerdienste, die Strafzuschläge beseitigt. Aber selbst wenn künftig der ganze neue Vertragstarif eingeräumt werden sollte — wovon augenblicklich noch keine Rede ist — würde Ähnliches gelten, wie das S. 11 von der Schweiz gesagte.

I.

Die zunehmende handelspolitische Isolierung der Vereinigten Staaten

„Ich fürchte, dass drüben über dem Meere vielfach die Anschauung besteht, dass wir ein weit grösseres Interesse an der Erhaltung guter Beziehungen hätten. Ich kann das nur als einen bedauernswerten Irrtum bezeichnen. Und wenn auf dieser Grundlage gesetzgeberische Massregeln getroffen würden, so könnte die Enttäuschung nicht ausbleiben (Sehr wahr! links). . . . In internationalen Dingen gilt ein grausames und unerbittliches Gesetz, das: Wie du mir, so ich dir!"

Es war kein überzöllnerischer, handelspolitischen Abenteuern nachjagender Heisssporn, der vor Jahren bereits, unter dem ersten Eindruck des Dingleyentwurfes, diesen Warnruf erhob. Es war vielmehr kein Geringerer wie der Freiherr v. Marschall selber — unter den damaligen deutschen Staatsmännern die stärkste Triebkraft und Stütze jener versöhnlichen Handelsvertragspolitik, die mit dem Namen des zweiten deutschen Reichskanzlers, v. Caprivi, untrennbar verbunden ist.

Unterdess ist der Dingleytarif in der Tat Gesetz geworden. Nach der letzten englischen Fiskaldenkschrift vom Jahre 1904 treffen seine Zollsätze die hauptsächlichsten englischen Ausfuhrindustrien mit durchschnittlich 73 Prozent Wertbelastung, während in Europa sich Österreich-Ungarn mit 35,5 Prozent begnügte, Frankreich mit 34 Prozent, Italien mit 27 Prozent, Deutschland mit 25 Prozent, Schweden mit 23 Prozent, Dänemark mit 18 Prozent, Rumänien mit 14 Prozent, Belgien mit 13 Prozent, Norwegen mit 12 Prozent, die Schweiz mit

7 Prozent, Holland mit 3 Prozent.*) Die Vereinigten Staaten, obwohl fremden Märkten selber mit erstaunlicher Kraft zustrebend, überbieten zugleich in der Höhe der eigenen Zollmauern alle die erwähnten Staaten auf das rücksichtsloseste!

Doch auch die „grausamen, unerbittlichen“ Gegenwirkungen sind nicht ausgeblieben. Ein europäischer Staat nach dem anderen hat die amerikanischen Einfuhren ausgeschlossen vom Genusse der niedrigeren Vertragstarife (oder der autonomen Minimalzollsätze). Sieht man, wie das zumeist geschieht, in der Verweigerung der zolltarifarischen Vertragsvergünstigungen, in der Anwendung des Generaltarifs**) bereits den Zollkrieg, so haben es die intransigenten Washingtoner Hochschutzzöllner längst dahin gebracht, dass ein kontinental-europäisches Land nach dem anderen den Handelsfrieden wie eine unerträgliche, entwürdigende Zumutung weit von sich wies. In dem erwähnten Sinne hat sich der europäische Zollkrieg gegen die amerikanischen Einfuhren von Jahr zu Jahr weiter ausgebreitet, und nur die letzten, freilich folgenschwersten und wahrscheinlich dauernd ausschlaggebenden Entscheidungen bereiten sich im Augenblick in Deutschland und Österreich-Ungarn vor. Um die Vereinigten Staaten die Folgen ihrer selbstherrlichen Handelspolitik recht peinlich empfinden zu lassen, bedarf es gegenwärtig gar keiner, in nebelhafter Ferne liegenden mitteleuropäischen Zollunion; es bedarf sogar, zwischen den Tarifvertragsstaaten, kaum noch irgend welcher Sonderabmachungen über die Handhabung der Meistbegünstigung. Es würde vollkommen hinreichen, wenn Deutschland und Österreich-Ungarn in Zukunft das gleiche täten, wozu sich benachbarte Staaten, kleine wie grosse, seit langem schon gedrängt und berechtigt fühlten. Nur eine kurze Frist von Monaten noch, und der eherne Ring der Zolldifferenzierung kann sich unter Umständen fast lückenlos schliessen: gegen die nordamerikanische Union, die den protektionistischen Bogen nach Belieben überspannen zu können glaubte.

Seltsamerweise täuscht sich die öffentliche Meinung, hüben wie drüben, meist über den Umfang der bereits erfolgten handelspolitischen Isolierung Amerikas. Lassen wir daher zunächst die bemerkenswertesten Tatsachen nochmals selber sprechen.

---

*) *Second Series of Memoranda, Statistical Tables, and Charts. Prepared in the Board of Trade.* Cd 2337. London 1904, S. 292.

**) Der Kürze wegen sei hier und später dieser Ausdruck gestattet, wo es mitunter genauer Maximaltarif heissen müsste. Im Falle Russlands (vergl. S. 13) gebrauche ich gleichfalls die abgekürzte Bezeichnung.

Die Schweiz behandelte seit Ende März 1900 die Vereinigten Staaten nicht mehr als meistbegünstigt, sondern entsprechend dem Artikel 1 des damaligen Bundesgesetzes über das Zollwesen:

> Alle Gegenstände, welche in die Schweiz eingeführt . . . werden, sind, unter Vorbehalt der in diesem Gesetze bezeichneten Ausnahmen, nach Massgabe des Zolltarifgesetzes zollpflichtig.*)

Es zahlten also, um einige Beispiele herauszugreifen, Zoll für 100 Kilo brutto:**)

	aus den Tarifvertrags- und Meistbegünstigungsländern (Vertragstarif)	aus den Vereinigten Staaten von Amerika (Generaltarif)
Fleisch und Speck	6 Francs	8 Francs
Wurstwaren	12 „	25 „
Fische, frisch oder gefroren	0 „	2,50 „
Butter, gesotten . . .	10 „	15 „
Mehl, Gries . . .	2 „	2,50 „
Fournierte Möbel	16 „	25 „
Fahrräder	70 „	100 „

Am 30. Juni dieses Jahres (1905) hat allerdings der schweizerische Bundesrat beschlossen, vom 1. Januar 1906 ab den amerikanischen Waren die Sätze des neuen schweizerischen Vertragstarifes einzuräumen. Aber auf die Gestaltung dieses, künftig geltenden Vertragstarifes haben wohl andere Länder, mit Deutschland und Italien an der Spitze, jedoch in keiner Weise die Vereinigten Staaten einen Einfluss ausgeübt, sodass tatsächlich — gegenüber den bisherigen Maximalzöllen! — gerade für manchen der wichtigsten amerikanischen Importartikel trotzdem entweder keine Einfuhrerleichterung eintritt — so würden Wurstwaren weiter 25 Francs, Möbel, nicht einfach glatt, 25 Francs und mehr zahlen — oder gar beträchtliche, zum Teil enorme Zollerhöhungen bevorstehen: für Speck und konserviertes Fleisch auf 20 und 25 Francs, für Butter auf 20 Francs; Ackergeräte wie Pflüge, Eggen, Heuwender finden sich nicht mehr mit 6 Francs im Generaltarif, sondern mit 7 Francs

*) Bundesgesetz über das Zollwesen vom 28. Juni 1893, *Schweizerisches Bundesblatt* 1893, No. 31.

**) Die mitgeteilte Tabelle der „wichtigsten Differenzen der Zollansätze“ nach Dr. Traug. Geering, *Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1902, S. 161 — sonst nach dem Bundesgesetz betr. den schweizerischen Zolltarif vom 10. Oktober 1902, und nach der Botschaft des Bundesrats . . . vom 12. Februar 1902, *Schweizerisches Bundesblatt*.

im Vertragstarif, Dreschmaschinen nicht mehr mit 4, sondern mit 7 Francs, Nähmaschinen statt mit 4 mit 8 Francs, Werkzeugmaschinen statt mit 4 mit 5 bis 16 Francs. Und es ist keineswegs ausgeschlossen, dass bei erster Gelegenheit in der Schweiz wieder weniger friedliche Neigungen die Oberhand gewinnen. Nach Artikel 4 des schweizerischen Zollgesetzes vom 10. Oktober 1902 kann der Bundesrat sogar „jederzeit nach seinem Ermessen“ über die Zollsätze des neuen Generaltarifs hinausgehen, wenn, wie bisher in Amerika, „schweizerische Waren ungünstiger als die Waren anderer Staaten behandelt“ werden.

Italien bietet ein ähnliches Bild. Dieser Staat verbürgte in dem Abkommen vom 8. Februar 1900*) nur wenigen amerikanischen Erzeugnissen seine niedrigeren, tarifvertragsmässig festgelegten Zollsätze, nämlich lediglich für folgende Waren:

Baumwollsamenöl,
Fische, mariniert oder in Öl (mit Ausnahme des Thunfisches), in Büchsen oder Fässern, Sardinen oder Anchovis — andere Fische, konserviert,
landwirtschaftliche Maschinen — einzelne Teile landwirtschaftlicher Maschinen aus Gusseisen,
wissenschaftliche Instrumente,
dynamo-elektrische Maschinen — einzelne Teile davon,
Nähmaschinen,
Firnis, weder Spiritus noch Mineralöl enthaltend,
Terpentinöl,
natürlicher Dünger jeder Art,
rohe Häute, frisch oder getrocknet, zu Rauchwaren nicht geeignet — Pelzhäute.

Mit dieser kärglich-schmalen Liste vergleiche man den italienischen Zolltarif von 1887 mit seinen 773 Positionen oder die, im Anfang der neunziger Jahre seitens Italiens an Deutschland und Österreich-Ungarn zugestandenen, im Jahre 1900 noch fortlaufenden Zollermässigungen und Zollbindungen, die sich auf nicht weniger als 254 Positionen des damaligen allgemeinen Zolltarifs bezogen**) — und es enthüllt sich auch an dieser Ecke Europas ein, für die amerikanische Expansionstendenz recht wenig hoffnungweckendes Widerstreben, an dem man in Amerika mindestens stark mitschuldig ist.

---

*) Abgedruckt in *United States, Monthly Summary of Commerce and Finance,* August 1904, S. 548, anlässlich einer Übersicht über die *Reciprocity Treaties and Agreements . . since* 1850 (S. 527—558). Ich zitiere diese Übersicht später stets kurz als: *Reciprocity Treaties.*

**) Vergl. die Denkschrift zu den ersten Caprivischen Handelsverträgen, *Reichstags-Drucksachen* 1890—1892, No. 570, besonders die Anlage V.

Portugal ist gleichfalls weit davon entfernt, allen amerikanischen Erzeugnissen die volle Meistbegünstigung einzuräumen. Nur den nachstehend verzeichneten amerikanischen Waren sind (bei 592 Nummern des portugiesischen Tarifs!) die niedrigsten Zölle in Portugal vertragsmässig gesichert:*)

Mais in Körnern — Weizen in Körnern,
Mehl aus Cerealien, jedoch Weizenmehl ausgenommen,
Schweineschmalz und Fett,
Mineralöle und im Tarif nicht besonders benannte Produkte daraus,
Ernte-, Mäh- und Dreschmaschinen, Maschinen zum Pressen von Heu und Stroh — Dampfpflüge — einzelne Teile dieser Maschinen — Pflugscharen.
Instrumente, Apparate und Werkzeuge für Künste, Gewerbe, Landwirtschaft und Gartenbau.

Sogar für diese enge Einfuhrsphäre sind nochmals Sondervergünstigungen Spaniens und Brasiliens vorbehalten: die betreffenden Zölle „sollen ebenso niedrig sein wie die irgend einem anderen Lande, mit Ausnahme Spaniens und Brasiliens, gewährten“.

Russland führte, wie man weiss, seit dem Zuckerprämienstreit einen offenen, offiziellen Zollkrieg gegen die Union. Nicht nur, dass die Anwendung der russischen Vertragszölle auf die amerikanischen Einfuhren plötzlich aufhörte. Witte als Finanzminister verordnete vielmehr noch scharfe Zuschläge zum Generaltarif. So wurde bereits im Februar 1901 eine Surtaxe von nicht weniger als 30 Prozent festgesetzt für folgende Waren:

Gusseiserne Gussstücke ohne Bearbeitung, Geschirr aus emailliertem Gusseisen, Gusseisenfabrikate aller Art, wenn auch mit Teilen aus Holz, Kupfer und dessen Legierungen,

Eisen- und Stahlfabrikate, ausser den besonders genannten, geschmiedete, gestanzte, gepresste, gegossene — unbefeilt oder an den Seiten und Rändern befeilt, jedoch ohne weitere Bearbeitung, geschmiedete Nägel,

Eisen- und Stahl-Kesselarbeiten, als: Kessel, Reservoirs, Bassins, Kasten, Brücken, Röhren, sowie alle Fabrikate aus Eisen- und Stahlblech, ausser den besonders genannten,

Eisen- und Stahlfabrikate, mit Ausnahme der besonders genannten, bearbeitet, abgedreht, poliert, geschliffen, bronziert oder anderswie bearbeitet, mit Teilen aus Holz, Kupfer und dessen Legierungen, oder ohne solche, darunter Vorhänge- und Einsatzschlösser (ausser messingenen), Holzschrauben.

Handwerkszeuge für Handwerker, Künstler und Fabriken.

---

*) Abkommen vom 22. Mai 1899, *Reciprocity Treaties*, S. 547.

Gasmesser, Wassermesser, Gas-, kalorische, Petroleum-, Magnet-, Näh-, Strick-Maschinen, Lokomobilen (mit Ausnahme solcher mit komplizierten Dreschmaschinen und Dampfpflügen), Tender, Feuerlöschapparate (ausser Dampfspritzen); alle nicht besonders genannten Maschinen aus Gusseisen, Stahl und Eisen, mit Teilen aus anderen Materialien oder ohne solche.

Da der Export der Vereinigten Staaten nach Sibirien sich in lebhaftem Aufschwung befand und das aussereuropäische Russland mehr und mehr in Amerika für ein ungemein vielversprechendes Ausfuhrfeld zu gelten begann, so dehnte der russische Finanzminister seine Kampfmassnahmen sehr bald auf dieses asiatische Gebiet aus. Später verhängte Herr Witte einen neuen, 20 prozentigen Kampfzoll gegen amerikanisches Kolophonium, Harz und Brauerpech.*) Ueberall fielen hier der deutschen, der englischen, der sonstigen Konkurrenz empfindliche Zollvorteile in den Schoss, während die amerikanischen Lieferungen ihr Vordringen ausserordentlich erschwert sahen.

Was nun, wenn in Zukunft, neben neuen Tarifverträgen mit mitteleuropäischen Ländern und neben der fortlaufenden Meistbegünstigung für England, erst der neue, viel prohibitiver ausgestaltete russische Zolltarif in voller Kraft zu wirken anfängt? Der Tarifexperte des Washingtoner Statistischen Amtes sieht dieser weiteren Wendung in recht gedrückter Stimmung entgegen: „Der neue Tarif — den Russland eben angenommen hat, der aber, wie das deutsche Zollgesetz, noch nicht in Kraft getreten ist, solange die neuen Verträge noch nicht ihren Abschluss gefunden haben — setzt jene Zölle noch höher an und droht unseren Absatz vollständig zu vernichten, wenn wir mit diesem Lande nicht zu irgend einer neuen Verständigung gelangen“ *(threatens to kill our trade entirely, unless we come to some new arrangement with that country).***)*

Das sehr missliche, bei reger sich entfaltenden Handelsbeziehungen kaum auf die Dauer erträgliche Verhältnis zu Frankreich kam im Jahre 1900 zu eingehender, sachlich freilich abermals ergebnisloser Erörterung vor dem Washingtoner Senats-*Committee on*

---

*) Die Einzelheiten der russischen Verordnungen im *Handelsarchiv* 1901 I, S. 461—462, 571, 609, auch in den *Nachrichten für Handel und Industrie* (Reichsamt des Innern) vom 19. Februar 1901 ab.

**) *North American Review*, März 1905: *The international aspect of our tariff situation. By N. I. Stone.*

Foreign Relations. Es verlohnt sich, etwas länger bei dieser Beratung des damaligen Vertragsentwurfes vom 24. Juli 1899 und bei den Vorgeschehnissen zu verweilen.*)

Frankreich hatte bekanntlich 1892 seine alte, von Napoleon III. eingeleitete Tarifvertragspolitik nach längerem Schwanken und Zögern verlassen und war zum System des autonomen Doppeltarifs übergegangen. Seinen Minimaltarif — dessen erste autonome Festsetzung sich freilich bei den Auseinandersetzungen mit der Schweiz und mit Italien nicht als völlig hieb- und stichfest erwiesen hatte — billigte Frankreich im Laufe der Zeit, meist sogar von Anfang an, fast allen modernen Staaten zu. England, Deutschland, Österreich-Ungarn, Russland, Belgien, Holland, Spanien, Italien, die Schweiz, Dänemark, Schweden und Norwegen, Rumänien, Serbien, Bulgarien und selbst die Türkei, aber auch Argentinien, Paraguay, Uruguay, Kanada, Mexiko, Japan, Persien — sie alle können alle ihre Waren nach Frankreich zu den Minimalzollsätzen einführen. Den Vereinigten Staaten dagegen ist der französische Minimaltarif nur für folgende Waren zugesichert:**)

Büchsenfleisch,

Früchte, frisch: Zitronen, Orangen, Cedrafrüchte und deren Abarten — Mandarinen — gewöhnliche Tafeltrauben — Äpfel und Birnen für die Tafel — Äpfel und Birnen für Obstweinherstellung — andere Früchte mit Ausnahme von Treibhausobst — getrocknet oder gepresst: Äpfel und Birnen für die Tafel — desgl. für Obstweinherstellung — Pflaumen — andere Früchte,

gewöhnliches Holz in Stämmen — desgl. gesägt oder behauen — Pflaster-Holzblöcke — Dauben,

Hopfen,

zerquetschte oder zerschnittene und getrocknete Äpfel und Birnen,

verarbeitetes und zugerichtetes Schweinefleisch,

Schweineschmalz und Schweineschmalzgemische.

Freilich wandte Frankreich bisher auch auf amerikanisches Petroleum jederzeit nur den, im Abkommen mit Russland bewilligten

---

*) *Senate Report* No. 225, 16. März 1900. Im Folgenden zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Compilation of Reports of the Committee on Foreign Relations, U. S., Senate,* 1789—1901; 56. *Congr. II. Session, Senate Doc.* No. 231, *part* VIII — später kurz als „*Reports*“ zitiert.

**) Ausser in dem vorerwähnten Senats-*Document* ist das (nichtratifizierte) Abkommen abgedruckt in *Reciprocity Treaties* S. 557. Auf S. 545 findet man hier auch das wirklich in Kraft getretene, viel eingeschränktere Abkommen vom 28. Mai 1898.

Minimalzoll an, weil sonst eine russische Monopolstellung auf dem französischen Markt zu befürchten schien; aber die Vereinigten Staaten hatten keinerlei vertragsmässig-rechtlichen Anspruch auf dauernde Gleichstellung mit ihrem grössten Konkurrenten auf diesem Gebiete. Ferner kam vielen überseeischen agrarischen Einfuhren zu statten, dass hier Frankreich eine Abstufung der Zölle nach Maximal- und Minimalsätzen nicht kennt. Baumwolle, Kupfer und andere Rohstoffe gehen gesetzlich zollfrei ein, sodass aus diesem Grunde abermals von einer Zolldifferenzierung keine Rede sein kann. Dennoch blieb innerhalb der mehr wie sechseinhalbhundert Tarifnummern des französischen Zolltarifs eine solche Fülle von fühlbarsten Benachteiligungen, dass das französische Kabinett nach 1897, beim Beginne der Verhandlungen mit dem Washingtoner Regierungsbevollmächtigten Herrn Kasson, glattweg die Forderung stellen konnte:

> Herabsetzung aller, für Frankreich irgendwie in Betracht kommenden Zollsätze des (seit 1897 geltenden!) Dingleytarifes um durchgängig 20 Prozent — und dafür, als Gegenleistung, Einlass aller amerikanischen Waren in Frankreich zum Minimaltarif.*)

Mit anderen Worten: meistbegünstigt, und weiter nichts wie meistbegünstigt sollte Amerika in Frankreich erst dann sein, wenn es seinerseits zu einer umfassenden Tarifrevision schritte. Bliebe andernfalls Amerika bei seinem geltenden Zolltarif, so bliebe eben auch Frankreich nach wie vor bei seiner grundsätzlichen Verweigerung der Meistbegünstigung!

So weit, wie es Frankreich wünschte, glaubte allerdings Herr Kasson nicht nachgeben zu sollen. Vor dem Senatsausschuss in Washington jedoch sprach er sich sehr offen über die schweren Gegenwartsnachteile und die noch schwereren Zukunftsgefahren der zahlreichen französischen Zolldifferenzierungen aus. Amerika entwickele mehr und mehr seinen industriellen Export; gerade für diesen seien die Unterschiede zwischen den französischen Maximalzöllen, die der amerikanischen Einfuhr auferlegt würden, und dem jeweiligen Minimalzoll, der allein die englische, deutsche, belgische Konkurrenz belaste, sehr beträchtlich. „Kaum hatten wir mit Industrieerzeugnissen den französischen Markt aufgesucht, so sehen wir uns schon wieder durch differentielle Zollsätze ausgeschlossen. Dabei handelt

---

*) Nach Kasson's Mitteilungen vor dem Senats-*Committee on Foreign Relations,* in *Reports* S. 536 ff.

es sich, Algier einbegriffen, um den Markt einer Bevölkerung von vierzig Millionen, die im Durchschnitt geistig recht hoch stehen, die im Kulturfortschreiten nirgendwo in Europa übertroffen werden, und die, weiter, vor allem kaufkräftig sind. Selbstverständlich waren es jene Länder, die immer nur den Minimalzoll zahlen, denen die Versorgung der vielen Millionen mit Industriewaren zufiel. Mir schien es klar, dass sich hier für die Entfaltung unseres Absatzes ein Gebiet erschliessen würde, gegen das die halbzivilisierten Länder weit zurückstehen müssten. Mitbürger hatten mir geschrieben, dass sie recht wohl konkurrieren könnten, wenn man sie nur zum Wettbewerb unter den gleichen Bedingungen zuliesse." Aber die 20, 40, ja 50 und 75 Prozent Differenz zwischen Höchst- und Mindestzöllen könnten sie nicht überwinden. Wo für die Einfuhren nach Frankreich allgemein-gesetzlich Zollfreiheit bestehe, da habe die Union über ein Drittel zur Gesamtmenge der betreffenden Einfuhren beigesteuert — ebenso mehr wie ein Drittel, soweit die Einfuhren zwar zu verzollen, aber nicht zolldifferenziert waren. Andrerseits bei jenen Waren, in denen der Unterschied von Höchst- und Mindestzoll zum Ausdruck kam, habe die Union nur 1,4 Prozent zur Gesamteinfuhr Frankreichs beigetragen.*)

Die von dem Washingtoner Senatsausschuss vernommenen Sachverständigen und Vertreter von Unternehmerverbänden führten ihre Schmerzen im einzelnen vor. Frankreich — legte Herr Alexander für die metallurgische Industrie dar**) — verbrauche als Land der Weinberge, zur Vorbeugung und Abwehr gegen die Reblaus, in ganz Europa zweifellos das meiste Kupfervitriol. Dennoch habe man seitens Amerikas im Fiskaljahr 1899 nur 280 699 Pounds liefern können, während man nicht weniger wie 6 Millionen Pfund nach Italien, im ganzen 15 Millionen Pfund exportierte. Die Ursache liege wesentlich in der französischen Zolldifferenzierung; englisches und deutsches Kupfervitriol zahlten (pro 100 Kilo) 3 Francs Zoll, amerikanisches dagegen 4 Francs, also ein volles Drittel mehr. Den Hauptvorteil davon habe bisher England gehabt. — Herr James Deering spricht für den Verband der Fabrikanten von Landwirtschaftsgeräten.***) Amerikanische Erntemaschinen entrichteten (pro 100 Kilo Gewicht) 15 Francs Zoll, Deutschland, England, Belgien im

*) Vergl. *Memoranda on facts . . . Reports* S. 577 ff.

**) *Reports* S. 575.

***) *Reports* S. 567 ff.

gleichen Fall nur 9 Francs. Bei einem Selbstbinder mache die Zolldifferenz volle 9 Dollars aus, das seien fast 10 Prozent des Preises der Lieferung an den New-Yorker Händler. Eine Mähmaschine, die aus England eingehe, zahle 6 Dollars weniger Zoll, als wenn sie aus den Vereinigten Staaten stamme; dabei berechne sich der Grosshandelspreis eines solchen Gerätes auf 35 Dollars. Dreschmaschinen aus England trügen 45 Dollars weniger Zoll wie das amerikanische Fabrikat, gegenüber einem Grosshandelspreis von 300 Dollars.*)

„Seit der Annahme des Dingleytarifs hat Frankreich eine, gegen unsere Interessen unverkennbar feindselige Stellung eingenommen. Für einige wichtige amerikanische Artikel wurden die Zoll-Höchstsätze stark gesteigert, fast bis zu prohibitiver Höhe . . . Wir mussten ausserordentliche Anstrengungen machen, um Schlimmeres zu verhüten, und man kam schliesslich dahin, dass nur die eine Wahl blieb: Vergeltung oder ein Gegenseitigkeitsabkommen.“ (Kasson.)

So weit bereits erstreckt sich in Europa das Gebiet der vollendeten handelspolitischen Tatsachen — wahrlich viel weiter, als man gewöhnlich glaubt.

Und was die gärenden Stimmungen und Neigungen anbelangt, die vorwärtstreibenden Agitationen, und nicht zuletzt auch schon gut organisierte, einflussreiche, die europäische Handelspolitik wesentlich mitbestimmende Bestrebungen — so weiss ein jeder, der die Augen nicht geflissentlich verschliesst und der die öffentlichen Vorgänge

---

*) Zwar mit etwas seltsamer Auswahl der konkurrierenden Waren, aber ganz instruktiv, heisst es bei Dr. L. Glier, *Die Meistbegünstigungsklausel* (*Veröffentlichungen des Mitteleuropäischen Wirtschaftvereins, Heft II, Berlin 1905*): „Angenommen, deutsches Giessereiroheisen geht nach Frankreich, so zahlt es einen Zoll von 1,50 Frcs. pro 100 kg; amerikanisches muss 2 Frcs. bezahlen. Amerikanische Schienen gehen nach Frankreich zu einem Zolle von 7 Frcs. ein; deutsche können schon für 6 Frcs. eingeführt werden. Setzen wir den Fall, die Amerikaner führen alkoholische Firnisse nach Frankreich aus, so müssen sie 40 Frcs. Zoll entrichten, unsere Firnisse zahlen nur 30 Frcs. Ein deutscher Herrensattel zahlt in Frankreich einen Zoll von 10 Frcs., ein amerikanischer 15 Frcs. Deutsche Hufnägel zahlen 15 Frcs. Zoll pro 100 kg, amerikanische 20 Frcs. Amerikanische Schuhwaren aus Kautschuk zahlen 150 Frcs. pro 100 kg, deutsche nur 100 Frcs.“ (S. 284.)

zu beobachten gelernt hat, dass die Vertreter der milderen Tonart und der grösseren Nachgiebigkeit diesseits des Ozeans, und zwar nicht nur auf dem Festland, selten und immer seltener werden.

Wir gingen oben von den Warnrufen des Freiherrn v. Marschall aus, der damals noch an der Spitze des deutschen Auswärtigen Amtes stand. Bald nach ihm führte der noch heute im Amte befindliche Leiter der internationalen Politik des österreichisch-ungarischen Doppelstaates, Graf Goluchowski, in einer aufsehenerregenden Rede vor dem Delegationsausschuss für auswärtige Angelegenheiten eine noch viel entschlossenere Sprache. Europa sei allem Anschein nach an einem Wendepunkt seiner Entwickelung angelangt, der die nachhaltigste Aufmerksamkeit erfordere: „Die grossen Probleme der materiellen Wohlfahrt, deren Lösung sich von Jahr zu Jahr immer gebieterischer aufdrängt, liegen nicht mehr in utopischer Ferne, sie sind tatsächlich vorhanden und dürfen nicht mehr übersehen werden. Der vernichtende Konkurrenzkampf, den wir auf Schritt und Tritt auf den Gebieten des Schaffens mit den überseeischen Ländern teils heute schon zu bestehen, teils für die nächste Zukunft zu gewärtigen haben, erheischt eine rasche und durchgreifende Gegenwehr, sollen die europäischen Völker nicht in ihren vitalsten Interessen auf das empfindlichste geschädigt werden und einem Siechtum entgegengehen, das sie dem allmählichen Untergange zuführen müsste. Schulter an Schulter müssen sie kämpfen gegen die gemeinsame Gefahr, und zu diesem Kampfe müssen sie sich rüsten mit dem Aufgebot aller ihnen zur Verfügung stehenden Hilfsquellen. Gross und schwer ist diese Aufgabe, und trügen nicht alle Anzeichen, so dürfte sie ihr charakteristisches Merkmal der nächsten Zeitepoche aufdrücken. Wie das 16. und 17. Jahrhundert mit religiösen Kämpfen ausgefüllt waren, wie im 18. Jahrhundert die liberalen Ideen zum Durchbruch kamen, wie das gegenwärtige Jahrhundert durch das Auftauchen der Nationalitätenfragen sich charakterisiert, so sagt sich das 20. Jahrhundert für Europa als ein Jahrhundert des Ringens ums Dasein auf handelspolitischem Gebiete an. Und vereint müssen sich die europäischen Völker zusammenfinden, um in der Verteidigung ihrer Existenzbedingungen erfolgreich wirken zu können.“*)

Man darf ruhig behaupten, dass dieser auch sonst so weit-

*) Rede vom 20. November 1897, zitiert nach der Wiedergabe in der Wiener *Neuen Freien Presse.* Kasson weist auf die Rede als förmliche offizielle Ankündigung einer europäischen Abwehrunion hin: *Reports* S. 536.

verbreitete Gedanke einer gemeinsamen handelspolitischen Zurückdrängung Amerikas in den Kreisen sowohl der österreichisch-ungarischen Industriellen wie der österreichisch-ungarischen Landwirte eher noch mehr Anklang gefunden hat als in irgend einem anderen Lande.*) 1899 forderte der Zentralverband der Industriellen Österreichs „im Hinblick auf die amerikanische Hochschutzzollpolitik" die Errichtung eines besonderen, höheren Zolltarifes für den überseeischen Verkehr. Die literarische Tätigkeit von Männern wie A. Peez und A. G. Raunig ist allgemein bekannt: „Unsere Ausfuhrindustrie ist durch die amerikanische Zollpolitik auf das empfindlichste getroffen worden. Die Ausfuhr an Wollwaren, Glaswaren, Handschuhen und Porzellan hat starke Einbussen erlitten. Seitdem österreichische Arbeiter drüben die Knopffabrikation eingeführt und die Vereinigten Staaten diese durch hohe Zölle geschützt haben, hat unsere Ausfuhr in Knopfwaren, speziell in Perlmutterknöpfen, ganz aufgehört. Nicht minder schwer getroffen wurde unsere Ausfuhr in Zucker . . . Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass, falls unsere Monarchie zu einer gemeinsamen mitteleuropäischen Aktion gegen Amerika aufgefordert wird, sie im Interesse der Selbsterhaltung einer solchen Aufforderung folgen wird."**) Die Agrarier, Österreichs wie Ungarns, gehören vollends zu den leidenschaftlichsten Verfechtern eines handelspolitischen Abwehrbundes, mit mässigeren Innenzollmauern im Verkehr der Verbündeten untereinander, mit wesentlich höheren Grenzwällen nach aussen zu, wobei man stets in erster Linie oder ganz ausschliesslich an die Vereinigten Staaten als Aussenseiter denkt. Selbst ein so ruhiger Beobachter wie Professor v. Philippovich urteilte deshalb vor kurzem: „Der Wunsch, dass die Meistbegünstigungsklausel nur eingeschränkt, z. B. nur in der Form der speziellen Entgeltlichkeit beibehalten werde, hat namentlich in Österreich bei allen Interessenten Ausdruck gefunden. Geht Deutschland in dieser Richtung vor, dann kann sich Österreich-Ungarn unbedenklich anschliessen." ***)

*) Reiches Material und Literaturangaben bei Professor Dr. E. Francke *Zollpolitische Einigungsbestrebungen in Mitteleuropa während des letzten Jahrzehnts. Schriften des Vereins für Sozialpolitik,* Band 90, Leipzig 1900.

**) A. G. Raunig, *Der Zolltarif und die Reziprozitätsverträge der Vereinigten Staaten von Amerika.* Wien 1901.

***) Eugen v. Philippovich, *Die österreichisch-ungarische Handelspolitik und die Interessen Österreichs, Zeitschrift für Volkswirtschaft.* Wien 1902, S. 491.

In der Schweiz stellte sich die öffentliche Meinung einhellig auf die Seite des Bundesrates, als dieser den Standpunkt einnahm und unerschütterlich festhielt: entweder keine oder wirkliche gegenseitige Meistbegünstigung.

Vor allem die Misshandlung der St. Gallener Stickerei, die 40, ja 50 Prozent zum gesamten schweizerischen Amerikaexport beiträgt, empörte weiteste Kreise. Hatte hier schon der Dingleytarif die drückendste Belastung in Aussicht gestellt, so schlug die Praxis der New-Yorker Appraiser dem Fasse ganz und gar den Boden aus. Mit einem Male, ohne jede Vorbereitung, erfuhr man im März 1898, dass die bisherige Verzollung der Stickereien — auf der Grundlage der Produktionskosten, mit Zuschlag für allgemeine Absatzspesen und für Gewinn — aufgehoben sei und dass man die Verzollung nach dem schliesslichen amerikanischen Verkaufspreise verlange. Die Zollbehörden, ohne vorangegangene Bekanntgabe, hielten plötzlich in Massen Waren zurück, die nach ihren eigenen Vorschriften, nach einem von ihnen selbst aufgestellten und jahrelang gehandhabten System deklariert waren; wegen Unterwertung wurden masslose Zollbussen auferlegt. Der ganze Verkehr in Stickereien — in Saisonartikeln, die rascher Entwertung ausgesetzt sind — geriet zur Zeit der regsten Nachfrage vollkommen ins Stocken; der Schaden wuchs von Tag zu Tag. Es bildeten sich Aktionskomitees in der Schweiz; die Presse schlug Lärm. Das Kaufmännische Direktorium von St. Gallen setzte den Bundesrat in Bewegung, der sich der Angelegenheit, freilich ohne Erfolg, „mit nie ermüdendem Eifer“ annahm:

„Was hierseits von dem amerikanischen Staatsdepartement verlangt und erwartet wurde, war die Anerkennung des, im internationalen Verkehr doch anscheinend selbstverständlichen Grundsatzes: dass loyaler Weise ein, Jahre hindurch anerkanntes und angewandtes Zollsystem nicht ohne jede Voranzeige von heute auf morgen aufgehoben und durch ein anderes ersetzt werden könne, ja sogar, wie im vorliegenden Falle, ohne durch ein anderes ersetzt zu werden, da ja im Zollhaus New York nach Willkür und Laune bald so, bald anders über die Verzollung der Stickereien verfügt wurde. Was weiter verlangt und erwartet wurde, war ein Entscheid der amerikanischen Regierung, dass unter keinen Umständen Bussen ausgesprochen werden können, wenn nach den Vorschriften der amerikanischen Zollbehörden und nach einem von ihnen selbst aufgestellten und jahrelang gehandhabten System deklariert wurde, das sich durch die Natur der Verhältnisse aufgedrängt und gerade durch die *Dingley Administrative Act* vom Juli 1897 seine gesetzliche Grundlage erhalten, durch die Verfügung vom August 1897 aber soeben noch eine Modifikation und damit indirekt

neue Anerkennung erfahren hatte. Und was drittens verlangt und erwartet wurde, war eine unzweideutige Erklärung mit entsprechender Anweisung an die Zollbehörde in New York, dass diese Behörde nicht befugt sei, nach dem bisher üblichen und anerkannten Zollsystem deklarierte, zollpflichtige Waren überhaupt und insbesondere rascher Entwertung ausgesetzte Saisonartikel nach Belieben zurückzuhalten, bis sie sich durch langwierige Untersuchungen in anderen Weltteilen darüber klar geworden sei, wie sie das bestehende Verzollungssystem abändern wolle.

Das Endergebnis dieses Appells an die Gerechtigkeit und Billigkeit des *State-Department* bestand in der kühlen Erklärung, dass die Nachprüfung *(reappraisement)* von Stickereien eben sehr mühselig und daher auch sehr zeitraubend sei; dass die in New York befolgte Schatzungsmethode genau mit dem Gesetz übereinstimme und dass es daher in der Befugnis der Zollbehörde gelegen habe, diese Methode anzuwenden, wenn auch in früheren Jahren „laxere" Methoden vorherrschten. Das *Board of General Appraisers* sei durch Kongressakte mit allen Kompetenzen zum Entscheid über Schatzungsfragen ausgestattet; an diese Stelle haben sich daher die Importeure allein zu wenden und zu halten!

Man wird es dem Kaufmännischen Direktorium nicht verdenken, wenn es aus diesem ausweichenden Hofbescheide (!) den Schluss gezogen hat, dass an den entscheidenden Stellen in Washington der gute Wille fehlt, in die schweizerischen Reklamationen einzutreten.

Das „genau nach den Vorschriften des amerikanischen Gesetzes verfahrende und mit allen Kompetenzen" ausgestattete *Board of General Appraisers* in New York ist aber mit der Nachprüfung einer grossen Zahl seit Januar 1898 zurückbehaltener Stickereisendungen heute (Ende Januar 1899) noch nicht zu Ende gekommen, und ebenso wartet man heute noch auf seinen längst versprochenen, befriedigenden Entscheid, wie denn eigentlich die Stickereien gleichmässig und so zu deklarieren seien, dass man der Anerkennung dieser Deklarationen durch das inappellable *Board of Appraisers* sicher sei.

Die Hartnäckigkeit, mit welcher das New-Yorker *Board of Appraisers* unter der Führung eines gewissen Mr. Wakeman an der unerfüllbaren Forderung festhält, dass die Stickereien nach einem in den wenigsten Fällen eruierbaren Marktwerte zu deklarieren seien, und die Weigerung, die gesetzlich gestatteten Zuschläge zu den Produktionskosten nach bestimmten Klassen zu fixieren, lässt absolut keine andere Erklärung zu, als die Absicht, das für den Verkehr in Stickereien auf die Dauer unerträgliche, weil jede sichere Berechnung verunmöglichende System der willkürlichen Zuschläge auch fernerhin anzuwenden, um damit absichtlich den Stickereiverkehr zu desorganisieren und die missliebigen Importhäuser zu treffen. Und solchen Zuständen ein Ende zu machen, sollte es in der Tat kein Mittel geben? Es darf hier wohl auch auf die neulichen Klagen im deutschen Reichstag über die

„Chikanen“ des amerikanischen Zollamts in New York hingewiesen werden, das in der Debatte vom 11. Februar mit Recht als „die modernste Folterkammer“ bezeichnet worden ist.“*)

Für die St. Gallener Handelskammer, obwohl sie ein so grosses Ausfuhrinteresse vertritt, „versteht es sich ohne weiteres von selbst“, dass die Vereinigten Staaten solange unter den schweizerischen Generaltarif zu stehen kommen, bis ein neues Vertragsverhältnis vereinbart sei. Auch gegen eine Meistbegünstigungsregelung nach der Art des Artikels IX des preussisch-amerikanischen Abkommens vom Jahre 1828 spricht sich die Kaufmannschaft aus, da hierdurch „den Kontrahenten nur sogenannte unentgeltliche Konzessionen an Dritte zu gute kämen, d. h. solche Konzessionen, die ohne Gegenleistung gewährt werden und deswegen in der amerikanischen Praxis voraussichtlich überhaupt nicht vorkommen“. Dagegen wird ein Tarifvertrag für zulässig erklärt, „der sich auf eine Auswahl von Artikeln oder Positionen beschränkt, für diese aber unbedingte Meistbegünstigung gewährt. Liegt es doch auf der Hand, dass eine Abmachung nur dann Wert hat, wenn sie für die Zeit ihrer Dauer jede Bevorzugung eines Konkurrenten ausschliesst.“**)

Dass die, in den letzten Jahren in glänzendem, sieghaftem Aufschwung begriffene schweizerische Agrarbewegung die Anschauungen der politisch einflussreichen deutschen und österreichisch-ungarischen Landwirtschaft über die Bekämpfung der amerikanischen Konkurrenz durchaus teilt, braucht kaum besonders hervorgehoben zu werden. Die vorwiegend bäuerliche Wählerschaft, die sich 1903 beim Referendum mit 329 604 (gegen 224 438) Stimmen auf die Seite des neuen Zolltarifs stellte, würde sicherlich der Fortsetzung, ja der Verschärfung der bisherigen Bundesratshaltung keine Schwierigkeiten bereiten.

In den romanischen Ländern sehen wir nicht selten sogar Politiker, die sonst als eminente Verkünder der Freihandelstheorie gelten, die Differenzierung Amerikas predigen — Herr Molinari hat manche überraschende Nachfolgerschaft gefunden. So ging Paul Leroy-Beaulieu, der Leiter des *Économiste français,* 1898 so weit, der amerikanischen Monroedoktrin eine entsprechende europäische entgegensetzen zu

---

*) *Verwaltungsbericht des Kaufmännischen Direktoriums an die Kaufmännische Korporation in St. Gallen* vom 1. November 1897 bis 31. Oktober 1898, St. Gallen 1899, S. 5 ff. Verfasser ist wohl H. Wartmann.

**) Nächstjähriger Verwaltungsbericht (1898/99), S. 4—5.

wollen: sowie die Vereinigten Staaten spanische Häfen und Küsten bombardierten oder, wenn auch nur vorübergehend, spanische Inseln wie die Balearen und Kanarien besetzten, müsse Europa gegen den fremden Eindringling einmütig zu den Waffen greifen; weiter seien der ganze Erdteil Afrika und die an das rote Meer angrenzenden asiatischen Länderstriche gegen den Vorstoss jeder nichteuropäischen Macht zu schützen; wenn nötig, mit Gewalt. Doch vor allem habe man den wirtschaftlichen Kampf aufzunehmen, wenn man nicht von der neuen Welt hilflos überflügelt werden wolle. „Ein kontinental-europäischer Zollbund brauchte an sich gar nicht darauf hinauszulaufen, jede Zollerhebung zwischen den verbündeten Ländern zu beseitigen, sondern nur darauf, dass den Verbündeten mässigere Höchstzölle und eine Vorzugsstellung gesichert blieben.“*)

Und machen wir ähnliche Erfahrungen nicht sogar mit deutschen Freihändlern und mit ganzen Organisationen, die sonst stets als Gegner der herrschenden protektionistischen Politik Deutschlands auftreten?

Die *Zentralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen* wurde unter der Förderung von Männern wie Rich. Roesicke, Max Goldberger, Dr. Martius geschaffen, um „alle diejenigen Interessenten zu vereinigen, welche entschlossen sind, für eine folgerichtige Weiterführung der seit Beginn der 90er Jahre eingeschlagenen Politik der Handelsverträge einzutreten“. Aber Herr Dr. Vosberg-Rekow als Direktor trat im Laufe seiner Tätigkeit, gerade im Hinblick auf Amerika, gegen die automatische Meistbegünstigung und für sorgfältig abgewogene Reziprozität ein; jedenfalls müsse den Vereinigten Staaten „die Meistbegünstigung möglichst bald entzogen“

---

*) *Économiste français*, 3. September 1898. Nicht recht konsequent scheint Luigi Luzzatti, dessen Einfluss auf die italienische Handelspolitik niemals gering war und heute besonders gross ist. Seinen vielerwähnten Artikel in der Wiener *Neuen Freien Presse* vom 5. Oktober 1902 wird man nur als eine Unterstreichung der Goluchowskischen „segensreichen Anregungen“ verstehen können: „Gegenüber dieser Gefahr (der Trusts und der künstlich herabgedrückten Schiffstarife Amerikas) sind unsere Zolltarife und Handelsverträge nur eine gebrechliche, ohnmächtige Rüstung. Sehen wir es nicht ein, dann steht uns dasselbe Schicksal wie den Byzantinern bevor, die über ihren theologischen Logomachien der stürmenden Türken vergassen.“ Spätere Äusserungen stehen jedoch damit wenig in Einklang.

werden, diesen gegenüber habe „bei weiterer hartnäckiger Ablehnung eines Vertrages Differenzierung Platz zu greifen".*)

Kaum viel anders Dr. Walter Borgius, damals Dezernent in der *Zentralstelle*, später Sekretär und vielleicht die fähigste Kraft des *Handelsvertragsvereins*, in dem die bürgerlichen Freihandelsinteressen noch einmal eine Verkörperung gewinnen wollten:

„Es ist gar nicht erforderlich, dass ein mitteleuropäischer Zollbund alsbald die Form eines Zollvereins im engeren Sinne des Wortes annimmt. Es genügt vollkommen, wenn die fraglichen Länder unter sich in engere handelspolitische Verbindung träten als mit den übrigen Staaten, um eine gemeinschaftliche Stellungnahme gegenüber Repressalien und Chikanen dritter Staaten zu ermöglichen und der eigenen Industrie die Vorteile eines vergrösserten Absatzmarktes zu sichern . . .

Dass derartige Vereinbarungen für alle dabei beteiligten Länder äusserst segensreich wirken würden, kann wohl keinem Zweifel unterliegen . . . Nur ein ernstes Hindernis steht diesem Zollbündnis zur Zeit im Wege: die Meistbegünstigungsklausel . . . Ursprünglich als Allheilmittel betrachtet, hat diese Klausel neuerdings an Wertschätzung bedeutend eingebüsst . . . Es ist nur ein Ausweg möglich, und dieser liegt in einer restriktiven Interpretation des Meistbegünstigungsbegriffes oder in der vertragsmässigen Beschränkung ihrer sachlichen Gültigkeit."**)

Diese Auslassung ist in erster Linie auf die Vereinigten Staaten zu beziehen, und an anderer Stelle hält es derselbe Autor ausdrücklich für geboten, „auch mit der Union ein geordnetes Vertragsverhältnis

---

*) *Schriften der Zentralstelle*, 14. Heft: *Die Handelsverträge des Jahres 1903, Betrachtungen und Vorschläge*, Berlin 1900, bes. S. 93, 99, 128. — Auch die, auf die spätere Literatur stark nachwirkende, überaus beachtenswerte Schrift von Prof. A. Sartorius Frh. v. Waltershausen *(Deutschland und die Handelspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin 1898) ist von der *Zentralstelle* veranlasst und veröffentlicht worden. — Weiter sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Prof. Conrad-Halle, dem man einen bedeutenden Einfluss auf den Beginn der Caprivischen Vertragspolitik nachrühmte, 1900 in den *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* die Zolldifferenzierung „in der Zukunft ganz unvermeidlich" nennt und für ein Zollbündnis der europäischen Staaten „gegen die immer bedrohlicher werdende Konkurrenz der überseeischen Länder" eintritt (Band 90, S. 183). — Noch schärfer in den Schriften Band 91 Carl Ballod, *Die deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen*.

**) Dr. W. Borgius, *Ein handelspolitisches Vademecum*, Berlin 1900, S. 50 ff.

zu vereinbaren, wobei es denn wohl geraten wäre, ihr ebenfalls nicht die Meistbegünstigung zu gewähren."*)

Die jüngsten Goldberger'schen Darlegungen über *Die amerikanische Gefahr,* im allgemeinen eine Mahnung zu ruhiger und friedlicher Auffassung der Sachlage, haben zweifellos nach vielen Seiten die beabsichtigte Wirkung ausgeübt. Doch Goldberger will den noch laufenden Vertrag vom 10. Juli 1900 gleichfalls gekündigt und möglichst einen „auf der Grundlage der Reziprozität beruhenden Tarifvertrag" abgeschlossen sehen, unter erstrebter annähernder Gleichwertigkeit der gegenseitig gewährten Zollabstriche. „Die Erkenntnis für die Notwendigkeit dieser Umgestaltung durchdringt immer weitere Kreise auf beiden Seiten des Ozeans . . . Neben der unschwer beizubringenden Beweisführung für die Unhaltbarkeit des gegenwärtigen Zustandes muss man, *fortiter in re, suaviter in modo,* unbedingt darauf Bedacht nehmen, für die Zukunft Sonne und Wind gleichmässig zu verteilen. Auf diesem Gebiet ist bisher viel versäumt worden und die Ziele einer nachholenden Arbeit sind klar vorgezeichnet. In deutschen parlamentarischen Kreisen ist man, soviel ich weiss, durchaus gewillt, eine sich in diesen Richtungen bewegende Wirtschaftspolitik kräftigst zu unterstützen."**)

In den Hansestädten, deren grosse Reederei seit Menschenaltern auf das engste mit den Vereinigten Staaten verbunden ist, konzentrieren sich zweifellos die stärksten konservativen Sonderinteressen für ein möglichst ungestörtes Fortwursteln auf der alten überkommenen Basis, für das fatalistische *Quieta non movere.* Indes auch hier hat die ausschliessende Zoll- und Verkehrspolitik der Union gegenüber den ungeheuren, unterworfenen oder doch zu Vasallen herabgedrückten Inselgebieten im Westen wie im Osten, die mit jedem Jahre immer drohender heraufziehende Gefahr unerhörter Schiffssubsidien für die amerikanisch-nationale Flagge und schärfster Feindseligkeiten gegen die Auslandsschiffe die Stimmung zusehends verschlechtert: „Allerdings werden die Amerikaner nicht beanspruchen dürfen, dass Deutschland ihre Waren gegen niedrige Zölle einlasse, während sie unseren gleichartigen, von den ihrigen scharf konkurrenzierten Waren durch annähernd prohibitive Zölle den Eingang versperren, und ebensowenig, dass Deutschland sich

*) *Schriften der Zentralstelle,* Heft 8: *Deutschland und die Vereinigten Staaten,* Berlin 1899, S. 52.

**) *Preussische Jahrbücher,* April 1905, S. 27—28.

ferner das System der Fakturenlegalisierung gefallen lasse, welches die Preisgabe der intimsten Geschäftsgeheimnisse verlangt, auch wegen seiner vielfach fast unerfüllbaren Formvorschriften die Ausfuhr nach den Staaten in unleidlicher Weise erschwert und die deutschen Kaufleute zwingt, in Deutschland vor amerikanischen Beamten Eide abzulegen." So der Hamburger Handelskammerbericht, wie er Ende Dezember 1901 der Versammlung Eines Ehrbaren Kaufmanns erstattet wurde.*)

Ähnlich steht die Handelskammer von Frankfurt am Main kaum im Rufe übermässiger Schutzzoll- und Zollkriegsgelüste. Aber neuerdings (April 1905) bezeichnete sie das letzte Abkommen vom 10. Juli 1900 als für Deutschland „ausserordentlich nachteilig"; in ihrer Eingabe an den Reichskanzler sucht sie an der Hand zahlreicher Beispiele nachzuweisen, „in welchem Missverhältnis die amerikanischen Zölle im Vergleich zu den von Deutschland erhobenen stehen". Zur weiteren Kennzeichnung ihrer Anschauungen seien folgende Stellen im Wortlaut wiedergegeben:

Die Art der Regelung unserer handelspolitischen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten hat in den letzten Jahren zu immer lebhafteren Beschwerden seitens der Interessenten Anlass gegeben. Während die amerikanische Industrie, gestützt auf die beinahe ohne Gegenwert gewährten Zollsätze des deutschen Vertragstarifs, den deutschen Erzeugnissen auf unserem Markte eine immer fühlbarere Konkurrenz macht, haben die Vereinigten Staaten ihren Markt dem Auslande gegenüber durch Schutzzölle abgeschlossen, die meist nicht mehr protektive, sondern geradezu prohibitive Wirkung haben. Hierzu kommt noch das System der Wertzölle, die bei einer Reihe von Artikeln den Exporteur der Willkür der Zollbehörden ausliefern. . . .

Wir glauben den Beweis geführt zu haben, dass das Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten vom 10. Juli 1900 für den deutschen Handel und die deutsche Industrie ausserordentlich nachteilig gewesen ist. Deutschland hat den Vereinigten Staaten die gesamten Sätze seines Vertragstarifs zugestanden. Die Vereinigten Staaten haben uns dafür in einigen wenigen Artikeln (Weinstein, Weinhefe, Branntwein, nicht schäumende Weine, Gemälde, Zeichnungen und Bildhauerarbeiten) verhältnismässig geringfügige Konzessionen gemacht und auch diese Konzessionen durch eine chikanöse Zollbehandlung zum Teil wieder in Frage gestellt.

Zur Neuregelung unserer Handelsvertragsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten gestatten wir uns daher, Euer Exzellenz die nachstehenden Wünsche zur geneigten Berücksichtigung ergebenst zu unterbreiten:

---

*) *Jahresbericht der Handelskammer zu Hamburg über das Jahr 1901,* S. 7.

Es ist der Abschluss eines langfristigen Tarifvertrags mit den Vereinigten Staaten zu erstreben unter der Voraussetzung, dass den Vereinigten Staaten nicht wieder wegen geringfügiger Konzessionen die gesamten Sätze unseres Vertragstarifs zugestanden und dass von den Vereinigten Staaten auf dieselben Artikel nicht höhere Zölle wie umgekehrt von Deutschland erhoben werden. Ferner ist bei denjenigen Artikeln, bei welchen die Erhebung von Wertzöllen zu willkürlicher Behandlung und Zollchikanen Anlass gegeben hat, auf Umwandlung der Wertzölle in spezifische Zölle hinzuwirken. Endlich können wir uns mit Rücksicht auf die mit den Vereinigten Staaten gemachten Erfahrungen nur für die Vereinbarung einer bedingten Meistbegünstigung aussprechen.*)

Der Standpunkt, dass der beste Ausweg eine gegenseitige Bindung der für den deutsch-amerikanischen Warenverkehr wichtigsten Zölle, in Zusammenhang mit einer klareren Umgrenzung der strittig gewordenen Rechte und Pflichten wäre, hat denn auch bis in die äusserste Linke der deutschen parlamentarischen Parteien hinein in wachsendem Masse Anhänger gefunden.

So erklärte Eugen Richter in der Reichstagssitzung vom 11. Februar 1899: es sei allseitig anerkannt, dass die bestehenden Vertragsverhältnisse nicht geeignet wären, sichere und dauernde Beziehungen zu begründen; sie hätten nicht verhindert, dass sich in Amerika drei wechselnde Zollgesetze in kürzester Zeit gefolgt seien, zur Verwirrung unserer Ausfuhr. „Wir müssen daraus lernen, dass das Meistbegünstigungsverhältnis nicht ausreicht. Unsere Wünsche müssen dahin gehen, Tarifverträge an die Stelle zu setzen, Tarife, auf die sich die Industrie einrichten kann.“

Kürzlich, im Februar 1905, haben die sozialdemokratischen Parteivertreter in der Handelsvertragskommission dieses Ziel gleichfalls durchaus gebilligt, obwohl sie gleichzeitig Zweifel an der Erreichung und Bedenken gegen die Art des heutigen Regierungsvorgehens ausdrückten. Die Schrift Rich. Calwers über *Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten* (Berlin 1902) hat seinerzeit mit Recht viel Beachtung gefunden. Noch weit früher hat sogar das Partei-Zentralorgan ähnliche Anschauungen, und zwar nicht selten, an leitender Stelle ruhig und ohne Widerspruch zu Worte kommen lassen. So durfte ich in dem Leitartikel des *Vorwärts* vom 1. August 1897 schreiben:

„Für besonders erfreulich können wir die bestehenden Beziehungen zwischen Deutschland und der Union allerdings nicht halten, und wir haben

*) Eingabe an den Reichskanzler, Frankfurt a. M., 15. April 1905.

schon öfter darauf hingewiesen, dass die Hauptschuld an den Vereinigten Staaten liege, die für die Selbstherrlichkeit ihrer Handelspolitik noch nicht einmal diejenigen internationalen Schranken zugestehen, die selbst das autokratische Russland seit 1894 anerkennen musste. Russland hat damals eine ganze Reihe wichtiger Zollsätze auf lange Jahre vertragsmässig festgelegt, während die Union noch immer jede Tarifbindung ablehnt und ausserdem die Meistbegünstigungsklausel sehr wenig freundschaftlich auslegt. Das kann freilich auch niemand verlangen; andererseits wird man es den mitteleuropäischen Grossstaaten nicht verdenken können, wenn sie mit allen Mitteln darauf ausgehen, eine andere Grundlage für ihre Handelsbeziehungen zu Amerika zu schaffen. . . .

Dass man das abzuwehren und für seine eigenen Tarifermässigungen Tarifzugeständnisse auf der Gegenseite einzutauschen und im Notfall zu erzwingen sucht, das ist etwas, was auch die Sozialdemokratie nicht bedingungslos verwerfen kann. Es kommt nur darauf an, wie die Opfer einer solchen Pressionspolitik aussehen und ob die notwendigen Opfer im Verhältnis zu den wahrscheinlichen Erfolgen für die Arbeiter unserer exportierenden Industrie stehen werden."

Soviel, in einigen Stichproben aus einem fast unbegrenzt vermehrbaren Material, über die Stimmungen auf dem Kontinent.

Nur England bleibt, dem Äusseren nach zu urteilen, von allen diesen Gegenströmungen unberührt?

Indes täusche man sich nicht. In dem, zu ernstlichem Widerstand allerdings wenig befähigten Freihandelsland brechen von Zeit zu Zeit Kundgebungen des Unmutes hervor, die blutwenig von innerem Gleichmut verspüren lassen. Die Chamberlainsche Agitation wies, weil dies doppelt wirksam schien, im Anfang sogar mit Vorliebe auf die schädigenden amerikanischen Praktiken hin und begründete wesentlich damit das empfohlene Ausspielen zollbevorzugter kanadischer, australischer und sonstiger britisch-kolonialer Zufuhren gegen die Lieferungen aus den Vereinigten Staaten und deren kolonialen Anhängseln. In der Union fasste man die neuen englischen Reichszollpläne gleichfalls in erster Linie auf als einen Schlag gegen den eigenen Lebensmittel- und Rohstoffexport nach England, ferner gegen den mehr industriellen Export nach den britischen Kolonien.*) Die

*) Die *Times* aus Neuseeland, Dunedin, 24. Mai 1905: „Der Premier, der heute hier sprach, äusserte, dass seit der Annahme des Vorzugstarifs die Einfuhren aus Grossbritannien etwas zugenommen hätten, während die amerikanischen Importe, die früher rasch wuchsen, stationär blieben."

sich ankündigende und vorbereitende Washingtoner Schiffahrtspolitik brachte vollends in England die Vertrauensseligkeit von Kreisen ins Wanken, die wir sonst stets auf der Seite des lammgeduldigsten freihändlerischen Gehenlassens finden.*)

Auf Hawaii, in Portoriko, auf den Philippinen, in der Panamakanalzone sah sich England nach und nach überall differenziert, im Wareneingang, in der Transportvermittlung; der schöne Traum einer dauernden Bundesgenossenschaft für die „angelsächsische Weltpolitik der offenen Türe“ verflog hier gar rasch. In Kuba hat England soeben die Zolldifferenzierung vertragsmässig, wohl für immer, anerkennen müssen, einfach weil die Union dem jungen, nur der Form nach unabhängigen Staate die Zollbevorzugung der Unionserzeugnisse vorgeschrieben hatte. Und in der Union, auf dem Festlande selber? Hier teilt England das gleiche unerbauliche Schicksal mit allen europäischen Leidensgenossen — nur dass seine Interessen, weil umfassender, auch vielseitiger getroffen werden, und dass ihm, England, gegenüber das von Amerika beliebte Verfahren eigentlich bis zum Gipfel des Widersinnes gesteigert erscheint. Denn die europäischen Festlandsstaaten befinden sich meist im Genusse der, auf Grund der Sektion 3 des Dingleygesetzes bewilligten amerikanischen Zollabstriche — nachdem sie sich vorher zu bestimmten Zollgegenleistungen verstanden hatten. England jedoch sieht sich vom Genusse sogar dieser geringfügigen Tarifmilderungen abgesperrt, weil es, als Freihandelsland, keinerlei Zollgegenleistungen zu bieten hatte! Die Schutzzollstaaten, unter dem Vorantritt des hochschutzzöllnerischen Frankreich, zollbevorzugt, weil sie so viele Zölle besassen, um seelenruhig einige davon fallen zu lassen — das Freihandelsland zurückgesetzt und förmlich bestraft, weil es von vornherein, aus eigenem Antriebe, alle seine Zölle abgetragen und deshalb nichts mehr zu bieten hatte! Zu dieser absurden Konsequenz hat es in der Tat die Washingtoner Politik der „speziellen Entgeltlichkeit“ folgerichtig gebracht. Und angesichts solcher toller Erfahrungen taucht heute in England, im Parlament wie in der Presse, nicht selten bereits die bange Frage auf: was denn eigentlich mit dem englischen Export werden solle, wenn in Zukunft Deutschland oder Frankreich für mannigfaltigere Zollabstriche zahlreichere niedrigere Zölle Amerikas eintauschten, von denen, abermals folgerichtig, England durchgängig ausgeschlossen

---

*) Vergl. z. B. den Londoner *Economist* über die Schiffssubsidienpläne.

bliebe, weil es nun einmal seit Jahrzehnten schon alle Waren frei eingehen lasse und darum nichts, den deutschen und französischen Zollnachlässen Gleichwertiges gegenleisten könne!*)

---

*) In der letzten englischen Fiskaldenkschrift *(Second Series,* p. 321) wird die Rechtslage so dargestellt: Eigentlich habe England auf Grund des Vertrages von 1815 Anspruch auf Meistbegünstigung, ebenso einige britische Kolonien. Aber keinem der beiden Teile würden die Zollvergünstigungen zugebilligt, die der Sektion 3 des Dingleygesetzes entsprächen und in deren Genuss (infolge von tarifarischen Gegenleistungen) Frankreich, Portugal, Deutschland und Italien ständen. — Ähnlich seien die 20 prozentigen Zollreduktionen für die Einfuhren der Union aus Kuba nicht auf die konkurrierenden englischen oder britisch-kolonialen Einfuhren übertragen. Ferner sei Kuba, durch den Reziprozitätsvertrag mit den Vereinigten Staaten, ausdrücklich verpflichtet, die vereinbarten 30—40 prozentigen Zollreduktionen anderen Staaten vorzuenthalten, natürlich auch England. — Selbst einem so eingefleischten Schutzzöllner, wie A. Maurice Low (*Protection in the United States,* London 1904, S. 151) will es nicht einleuchten, dass man, um äusserlich an dem Grundsatz der annähernd gleichen Gegenleistung von Fall zu Fall festzuhalten, ein freihändlerisches Land ausnehmend schlecht behandeln müsse: „Diese Reziprozität ist gleichsam eine Bestrafung für Freihandelsländer. England, das alle amerikanischen Erzeugnisse zollfrei einlässt, hat keine Leistungen in Form von Zollermässigungen anzubieten. Frankreich, das alle amerikanischen Erzeugnisse verzollt, braucht nur ein paar Zölle herabzusetzen, um sich eines freieren Zutrittes zum amerikanischen Markt zu erfreuen — eine so greifbare Ungerechtigkeit, dass einige Kongressmitglieder rundweg die Reziprozität ablehnten, weil sie eine Zurücksetzung Englands bedeute, des einzigen von allen Ländern, das eher die meisten Vergünstigungen verdiene, weil seine Märkte für Amerika offenstehen. Und England kann weiter keinen Finger rühren, um seinen bedrängten Kolonien beizuspringen. Die Reziprozitätsverträge, die Jamaika und Neufundland mit den Vereinigten Staaten schlossen, brachte der Senat zum Scheitern. Könnte Jamaika seine Früchte und Neufundland seine Fischereierträge nach den Vereinigten Staaten bringen, so würden beide Kolonien besser dastehen. Aber man verweigert ihnen diese Gunst, und das Mutterland kann nichts tun, weil es über keinen Zolltarif, gegen amerikanische Waren, verfügt und deshalb über keine Handhabe, die Vereinigten Staaten zum Nachgeben zu zwingen *(to bring to terms).* Zölle als Waffen zu gebrauchen, ist England ausserstande.“ — Ähnliche Erfahrungen hat übrigens England schon oft mit Staaten des europäischen Festlandes gemacht. Vergl. hierüber und über die Rückwirkungen auf die Balfour-Chamberlainschen Agitationen den Abschnitt meiner vorjährigen Artikelserie *Arbeiterklasse und Handelspolitik:* „Wer Handels-(Tarif-)verträge will, muss auch Zölle wollen“, Chemnitzer *Volksstimme,* 1904, No. 129 ff.

Wahrlich, Herr Kasson brauchte sich nicht zu wundern, als er, 1897 von Mc Kinley, als Präsidenten, mit der Einleitung von Vertragsverhandlungen betraut, überall in Europa auf eine „gegen die Vereinigten Staaten überaus feindselige“ Stimmung stiess.*)

Dabei ist Europa als Abnehmer amerikanischer Erzeugnisse ganz unvergleichlich und unersetzlich.

Im letztabgeschlossenen Fiskaljahr 1904 (vom 1. Juli 1903 bis zum 30. Juni 1904 reichend) betrug der Gesamtexport der Vereinigten Staaten 1461 Millionen Dollars.**) Davon gingen

nach Europa	1058	Millionen	Dollars
nach dem übrigen Nordamerika (nebst Zentralamerika)[1]	235	„	„
nach Asien[2] und Ozeanien[3]	93	„	„
nach Südamerika	51	„	„
nach Afrika und anderen Ländern	24	„	„

Es gingen also weit über zwei Drittel des amerikanischen Gesamtexportes — genau: 72,42 Prozent — nach Europa. England (das Vereinigte Königreich, ohne irgendwelche Kolonien) nahm von diesem gewaltigen, ostwärts nach der alten Welt gerichteten Warenstrom allein wieder 538 Millionen Dollars, also mehr wie die Hälfte, auf. Der nächstgrösste Abnehmer war Deutschland mit 214 Millionen oder mehr wie 20 Prozent. In dritter Reihe folgt Frankreich mit 85 Millionen oder 8½ Prozent, dann Italien mit beinahe 36 Millionen oder 3½ Prozent. Die für Holland und Belgien angeschriebenen Ziffern (72 und 41 Millionen Dollars) sind noch zu einem guten Teil auf Deutschland und Frankreich, ferner auf die Schweiz, Österreich

*) *Reports* S. 536.

**) Die nachstehenden Ziffern und Tabellen aus *Annual Review of Foreign Commerce, Monthly Summary,* Juli 1904, S. 44, 47, 52/53.

[1]) Unter Nordamerika führt die amerikanische Handelsstatistik auf: Westindien (darunter Kuba als ausschlaggebendes Handelsgebiet), Britisch-Nordamerika, Mexiko, die zentralamerikanischen Staaten (Guatemala, Costarica, Nicaragua, Honduras, Salvador, Panama), dazu die Bermuden, Miquelon, Langley u. s. w.

[2]) Bei Asien ist ausdrücklich verzeichnet: das asiatische Russland und die asiatische Türkei. Handelspolitisch wäre, wie die Mitteilung auf S. 14 beweist, das asiatische Russland eher zu Europa hinzuzurechnen.

[3]) Ozeanien = Britisch-Australien, Britisch-Ozeanien, die Philippinen, Französisch- sowie Deutsch-Ozeanien, Tonga, Samoa, Guam u. s. w. — bis Ende 1900 auch Hawaii.

und Russland mitzurechnen — manche Einfuhren über englische und deutsche Häfen verbleiben allerdings auch nicht zum produktiven oder persönlichen Konsum in England und Deutschland selber. Das eine Deutschland übertrifft als Absatzgebiet der Vereinigten Staaten ganz Südamerika, Mexiko (45,9 Millionen Dollars) und Zentralamerika (8,58 Millionen Dollars), Asien, Afrika und Ozeanien zusammengenommen!

In mehr wie drei Jahrzehnten gewaltigster inner-ökonomischer und weltwirtschaftlicher Umwälzungen ist — wie die umstehende Tabelle zeigt — dieses enorme Überwiegen des Exportes nach Europa nicht im geringsten erschüttert, ja überhaupt kaum merkbar berührt worden. Welche Gewinne hier noch weiter für Amerika winken, das lehrt, trotz aller Misshelligkeiten, der noch immer fast stürmische Aufschwung in den letzten zehn Jahren. Die Vereinigten Staaten lieferten

im Fiskaljahr (endend 30. Juni)	nach England	nach Deutschland	nach Frankreich	nach Italien	nach Österreich-Ungarn
			Millionen Dollars		
1895	387	92	45	16	2
1896	406	98	47	19	2
1897	483	125	58	22	4
1898	541	155	95	23	6
1899	512	156	61	25	7
1900	534	187	83	33	7
1901	631	192	79	34	7
1902	549	173	72	31	6
1903	524	194	77	35	7
1904	538	214	85	36	8
Zuwachs in 10 Jahren	39 %	133 %	89 %	125 %	300 %

Eine derart reich fliessende Wohlstandsquelle wie diesen Export nach Möglichkeit zu schonen und zu fördern, muss sicherlich eine Hauptaufgabe der Washingtoner Politik sein. Früher glaubte sich die Union auf ihre allseitige Unersetzlichkeit in Ruhe verlassen zu können, und für einzelne Produkte, wie die Baumwolle, mag sie in der Tat noch lange unentbehrlich sein. Aber die Zollbundsagitationen in England und den englischen Kolonien haben sie vielleicht darüber nachdenken gelehrt, wieviel stärker sich einmal England auf die Landwirtschaft Kanadas und Australiens, auf die tropischen Produktionen Indiens und anderer Kolonien stützen könnte. Im Falle nordamerikanischer Missernten an Weizen und Mais und anderen Brot- und Futterstoffen hat sich Westeuropa schon öfter durch vermehrte

Fiskaljahr	Ausfuhr der Vereinigten Staaten nach											
	Europa		Nordamerika		Südamerika		Asien		Ozeanien		Afrika	
	Dollars	*Prozent-Anteil*	*Dollars*	*Prozent-Anteil*	*Dollars*	*Prozent-Anteil*	*Dollars*	*Prozent-Anteil*	*Dollars*	*Prozent-Anteil*	*Dollars*	*Prozent-Anteil*
1870*)	420,184,014	79.35	68,962,006	13.03	21,651,459	4.09	10,972,064	2.07	4,334,991	0.82	3,414,768	0.64
1871	479,738,693	81.19	77,348,184	13.09	19,599,581	3.31	7,781,138	1.31	3,307,841	0.56	3,203,113	0.54
1872	450,167,843	78,71	73,230,648	12.80	27,006,890	4.72	13,965,166	2.44	3,613,780	0.63	4,005,140	0.70
1873	539,061,323	79.61	81,629,759	12,05	29,661,967	4.38	18,727,094	2.75	4,677,457	0.69	3,524,474	0.52
1874	572,511,479	79.87	94,942,138	13.25	26,747,020	3.73	15,087,695	2.10	4,493,916	0.63	3,037,144	0.42
1875	533,544,921	80.17	86,166,454	12.95	24,096,950	3.62	13,972,305	2.10	4,276,979	0.64	3,470,782	0.52
1876	538,322,835	80.81	79,926,699	12.00	22,862,746	3.43	15,528,567	2.33	4,771,212	0.71	4,814,382	0.72
1877	557,244,615	79.38	83,058,656	11.83	22,577,154	3.22	27,449,945	3.91	7,345,929	1.05	4,271,788	0.61
1878*)	597,774,959	80.39	78,762,184	10.59	24,690,478	3.32	28,998,343	3.90	8,607,644	1.16	4,770,729	0.64
1879	594,189,272	83.50	67,598,525	9.50	23,437,376	3.29	11,875,898	1.67	9,423,804	1.32	5,112,518	0.72
1880	719,433,788	86.10	69,437,783	8.31	23,190,220	2.77	11,645,703	1.39	6,846,698	0.82	5,084,466	0.61
1881	766,113,798	84.96	83,156,899	9.21	25,304,846	2.79	12,917,348	1.42	9,506,577	1.04	5,377,878	0.58
1882	600,100,498	79.96	85,793.255	11.43	27,224,850	3.63	18,393,671	2 45	12,460,664	1.66	6,569,319	0.87
1883	659,867,396	80.10	99,428.476	12.07	29,570,659	3.59	16,348,742	1.98	13,571.721	1.65	5,052,408	0.61
1884	583,795,462	78.84	92,217,190	12.45	31,226,934	4.22	16,913,978	2.28	13,105,604	1.77	3,254,441	0.44
1885	599,240,748	80.75	76,764,748	10.34	27,734,857	3.74	20,739,972	2.79	13,605,468	1.83	4,103,962	0.55
1886	541,373,039	79.67	71,980,400	10.59	26,131,991	3.85	22,113,992	3.25	14,326,999	2.11	3,598,409	0.53
1887	575,300,326	80.33	73,425,948	10.25	30,744,497	4.29	19,322,172	2.70	13,438,146	1.87	3,952,122	0.56
1888	549,092,503	78.88	79,995,497	11.50	29,579,227	4.25	18,929,152	2.73	14,746,065	2.12	3,612,063	0.52
1889	578,902,520	77.98	89,550,476	12.06	35,021,017	4.72	18,439,626	2.48	16,239,403	2.19	4,248,333	0.57
1890	683,736,397	79.74	94,100,410	10.98	38,752,648	4.52	19,696,820	2.30	16,460,269	1.92	4,613,702	0.54
1891	704,798,047	79.73	96,549,129	10.92	33,708,290	3.81	25,553,308	2.89	18,621,801	2.11	4,757,897	0.54
1892	850,623,150	82.60	105,566,184	10.25	33,147,614	3.21	19,590,350	1.81	15,572,767	1.51	5,061,265	0 62
1893	661,976,910	78.10	119,788,889	14.13	32,639,077	3.85	16,222,354	1.91	11,199,477	1.32	5,196,480	0.69
1894	700,870,822	78,57	119,693,212	13.42	33,212,310	3.72	20,872,761	2.34	11,914,182	1.34	4,923,859	0.61
1895	627,927,692	77.76	108,575,594	13.45	33,525,935	4.15	17,325,057	2.15	13,109,231	1.62	6,377,842	0.87
1896	673,043,753	76.26	116,567,496	13.21	36,297,671	4.11	25,630,029	2.90	17,197,229	1.95	13,870,760	1.57
1897	813,385,644	77.39	124,958,461	11.89	33,768,646	3.21	39,274,905	3.74	22,652,773	2.16	16,953,127	1.61
1898	973,806,245	79.07	139,627,841	11.35	33,821,701	2.75	44,707,791	3.63	22,003,022	1.78	17,515,730	1.42
1899	936,602,093	76.33	157,931,707	12.87	35,659,902	2.91	48,360,161	3.94	29,875,015	2.43	18,594,424	1.52
1900	1,040,167,763	74.60	187,594,625	13.45	38,945,763	2.79	64,913,807	4.66	43,391,275	3.11	19,469,849	1.79
1901	1,136,504,605	76.39	196,534,460	13.21	44,400,195	2.98	49,390,712	3.34	35,392,401	2.36	25,542,618	1.72
1902	1,008,033,981	72.96	203,971,080	14.76	38,043,617	2.75	63,944,077	4.63	34,258,041	2.48	33,468,605	2.42
1903	1,029,256,657	72.48	215,482,769	15.16	41,137,872	2.90	58,359,016	4.11	37,468,512	2.64	38,436,853	2.71
1904	1,057,901,618	72.42	235,096,484	16.09	50,825,285	3.48	60,136,316	4.12	32,791,852	2.24	24,116,630	1.65

*) 1870 bis 1878 sind die Edelmetallsendungen eingeschlossen, später nicht mehr. — Über einige (unbedeutende) Änderungen in den statistischen Aufnahmen vergl. *Annual Review* S. 47.

Zufuhren aus Argentinien, aus Russland und Rumänien, aus Indien zu helfen gewusst. Auf dem Petroleumweltmarkt ist der Stern des amerikanischen Monopols ersichtlich im Sinken; eine westeuropäische Zollbevorzugung russischen, rumänischen, galizischen Erdöls kann den rasch sich mehrenden jüngeren Erzeugungsgebieten zu noch rascherer Entfaltung verhelfen und der Herrschaft der Standard Oil Compagnie eine tödliche Wunde versetzen. Vor allem, Amerika schickt sich an, einen zunehmend grösseren Industrieexport zu entwickeln; es muss bei seiner ökonomischen Bewegungsgeschwindigkeit industriell exportieren und wäre hierin auf das Unleidlichste gehemmt, wenn die schon bestehende europäische Zolldifferenzierung — in Frankreich, in Italien, in der Schweiz, in Portugal, in Russland — sich fortsetzte, sich unter den neuen Zolltarifen noch verschärfte, und wenn vollends noch Staaten wie Deutschland und Österreich-Ungarn dem von den Nachbarländern längst gegebenen Beispiel Folge leisten — nicht aus Willkür und Übermut, sondern einfach unter dem unerbittlichen Einfluss des grausamen internationalen Gesetzes der wirtschaftlichen Selbsterhaltung und des politischen Selbstgefühls, des: Wie du mir, so ich dir.

Die Amerikaner lieben es, sich als eine eigene Welt für sich zu fühlen. Die ganze Umgebung, in die sie versetzt waren, als ihre grosse historische Laufbahn begann, ihre eigenartige geschichtliche Fortentwickelung hat einen natürlichen Egoismus von ungewöhnlicher Stärke, eine mitunter bis zur Verblendung gesteigerte Unbekümmertheit um fremde Interessensphären erzeugt. Aber das kann für uns kein Grund sein, überlebten Vorurteilen und überspannten Einbildungen da noch zu schmeicheln, wo sie uns längst zu schädigen begonnen haben. Und nichts wie Vorurteil und Einbildung ist es, wenn die Vereinigten Staaten sich nach wie vor in ihrem Export für unverwundbar halten. Das wissen ruhige Beobachter, auch jenseits des Ozeans, längst; nur wäre zu wünschen, dass sie mit ihren Warnungen und Ermahnungen recht bald greifbare Erfolge erzielten.

So finden wir in der oben bereits erwähnten Abhandlung des Tarifexperten vom Washingtoner Statistischen Amt eine durchaus zutreffende Beurteilung der Gefahren der ganzen handelspolitischen Situation für Amerika. Mr. N. J. Stone hält selbst England für einen bedenklichen Wetterwinkel. Die Chamberlainsche Agitation in ihrem schliesslichen Ergebnis werde höchstwahrscheinlich das bisherige Freihandelsland mindestens mit Waffen zu zollpolitischen Unterhandlungen, mit Pressionsmitteln ausrüsten. Ein englischer

Vorzugszoll für kanadische Lebensmittel, als Erwiderung der kanadischen Begünstigungen der englischen Industriezufuhr, „würde nicht bloss unseren Export nach Grossbritannien schwer treffen, sondern weiter, diesseits wie jenseits unserer Nordgrenze, die Bewegung für eine grössere handelspolitische Annäherung hemmen, vielleicht ganz zum Stillstand bringen". Die ernsteste Gefahr drohe jedoch aus der Stellung Deutschlands, einmal wegen der grossen, unmittelbar berührten Interessen, dann wegen des sich fortpflanzenden Anstosses für andere Nationen, „die auf Deutschland als ihren Führer blicken". Der neue deutsche Zolltarif lasse zwar Baumwolle, Kupfer, Harze, künstliche Düngemittel frei; ferner lasse er es bei demselben Zoll für Tabak und Petroleum (im Generaltarif!). Aber für andere wichtige amerikanische Ausfuhrwaren bringe er erdrückende Mehrbelastungen. „Doch so schwere Gefahren die enorme Emportreibung der deutschen Zollsätze für die amerikanischen Ausfuhren bringen mag: unser Handel kann von dem Zeitpunkt an vollkommen gelähmt werden, wo anderen (Vertrags-) Ländern günstigere Bedingungen eingeräumt sind als uns selber. Solange Deutschland willens ist, uns auf die gleiche Stufe mit anderen Nationen zu stellen, brauchen wir vor fremdem Wettbewerb nicht zurückzuweichen, wenigstens nicht, soweit der verhältnismässige Anteil am deutschen Aussenhandel in Betracht kommt. Indes, alle Anzeichen weisen auf die deutsche Absicht hin, uns die Meistbegünstigungsstellung zu verweigern, wenn wir keine gleichwertigen Konzessionen als Gegenleistung darbieten *(unless we make equivalent concessions in return)*." Früher sei Amerika von Deutschland gegen die russische Unzugänglichkeit ausgespielt worden; jetzt verfolge man offenbar den Plan, sich auf Russland gegen Amerika zu stützen. Die einengende amerikanische Interpretation des Meistbegünstigungsrechtes gebe zudem Deutschland hinreichenden Grund, die amerikanische Einfuhr zunächst ausserhalb der neuen Vertragsvergünstigungen zu lassen, und, nach Kündigung des Provisoriums von 1900, dem deutschen Generaltarif zu unterwerfen. Sowie daher die abgeschlossenen deutschen Tarifverträge in Kraft träten, müsse eine kritische Lage entstehen. — Neben Deutschland bliebe, in ähnlich abweisender Haltung, Frankreich. Nur für vier Prozent der amerikanischen Einfuhr seien hier, nach dem Abkommen von 1898, vertragsmässig die Minimalzölle gesichert. Es sei lehrreich, festzustellen, dass in den fünf Jahren von 1898 bis 1903 der Import in diesen vollbegünstigten Waren um 46 Prozent stieg, während im allgemeinen im

französischen Absatz recht starke Rückschritte zu verzeichnen waren. „Dies beweist doch wohl, dass die unbefriedigende Entwickelung unseres Handels nach Frankreich durch die Maximalzölle verursacht wird, die wir zahlen müssen.“ Wenn trotzdem Frankreich noch immer ein wichtiges Absatzfeld geblieben sei, so lasse das einen ansehnlichen Exportaufschwung erwarten, „wenn wir nur unseren Unternehmern die gleiche Behandlung verschaffen könnten, wie sie die deutschen und englischen Konkurrenten erfahren“. — In Italien spüre man die Zolldifferenzierung gleichfalls bitter. Während die Einfuhr amerikanischer landwirtschaftlicher Geräte, denen die Mindestverzollung zustände, in fünf Jahren sich auf das Vierfache gehoben habe, sei das Wachstum des Gesamtimportes aus Amerika viel geringfügiger gewesen. — Das Schlussurteil über die Aussichten in Russland zitierten wir schon (S. 14): „Der neue Tarif (in Zusammenhang mit den neuen Vertragszollsätzen) droht unseren Absatz vollständig zu vernichten, wenn wir mit diesem Lande nicht zu irgend einer neuen Verständigung gelangen.“ — In der Schweiz stehe man ebenso vor höheren Zöllen infolge des neuen Generaltarifs und vor schärferen Differenzierungen infolge der neuen Verträge. — „In Österreich-Ungarn erfreuen wir uns noch der Vorteile der Meistbegünstigung, mit ausgezeichnetem Erfolge. Aber mit jedem unserer Fortschritte verbreiten und vertiefen sich die Beschwerden über die „amerikanische Invasion“ nach dem Doppelreiche, und ohne Zweifel werden wir unter dem neuen Tarife, der seiner parlamentarischen Verabschiedung entgegengeht, nicht mehr so gut fahren, ausser wir verstehen uns zu irgendwelchen Gegenleistungen *(unless they succeed in getting something in return)*. — Diese Darlegung, wie es tatsächlich um unsere auswärtigen Handelsbeziehungen steht, verfolgt nicht die Absicht, für oder gegen eine Tarifrevision zu plädieren. Unser Wunsch war nur, die springenden Gesichtspunkte hervorzukehren, denen unsere Regierung zweifellos in naher Zukunft ihre Aufmerksamkeit in besonderem Masse zuwenden muss. Der einzige zielführende Ausweg scheint uns zu sein: der Verwaltung ausdrücklich Vollmacht zu rechtzeitigen Verhandlungen mit den Regierungen der verschiedenen Länder zu erteilen.“*)

* * *

*) *North American Review*, März 1905, S. 388 ff.

So stehen die Vereinigten Staaten gegenwärtig vor ungewöhnlich weitreichenden handelspolitischen Entscheidungen, denen sie bisher jahrelang auszuweichen vermochten, die sich nunmehr jedoch von den verschiedensten Seiten um so ernster und unvermeidlicher aufzwingen.

Die unbegrenzte Tarifautonomie, die immer mehr zur rücksichtslosesten Willkür ausartete, wird sich starke vertragsmässige Einschränkungen und Bindungen gefallen lassen müssen — wenn Amerika überhaupt Wert darauf legt, seinen ausgedehnten internationalen Handelsbeziehungen eine möglichst stetige, ruhige und konfliktlose Weiterentwickelung zu sichern.

Aber spielt die Reziprozität, spielen zahlreiche förmliche Reziprozitätsabkommen nicht schon lange eine hervorragende Rolle im öffentlichen Leben der neuen Welt? Ist es nicht die Schuld Europas selber, wenn es fast vollständig von diesem Handelsvertragssystem der Union ausgeschlossen blieb?

Suchen wir deshalb zunächst das Wesen dieser amerikanischen Reziprozitätspolitik klarzustellen.



II.

Die bisherigen amerikanischen Reziprozitätsverträge

Noch im Vorjahre nannte eine amtliche Washingtoner Veröffentlichung als besonderes Kennzeichen der amerikanischen Zollpolitik die Einheit des Tarifes:

„Die Vereinigten Staaten, darf man sagen, besitzen einen generellen Tarif, und wenden diesen, ohne nach der Herkunft der Ware Unterschiede zu machen, auf alle Einfuhren an.“

In vollem Gegensatze hierzu seien die europäischen Zollländer mehr und mehr zur Differenzierung des Tarifs geschritten: ein grundlegender General- (oder ein Maximal-) Tarif bestehe gesetzlich fort und finde — hier mehr als Regel, dort mehr als Ausnahme — wirkliche Anwendung auf die Einfuhren aus bestimmten Ländern; daneben funktioniere jedoch noch ein Vertrags- (oder ein Minimal-) Tarif mit ermässigten Sätzen und abermals in Anwendung auf die Einfuhren aus einem bestimmten Länderkreise. An dem Einheitssystem, das zugleich das einfachste in der Handhabung sei, hätten die Vereinigten Staaten seit dem ersten Zollgesetz von 1789, fast ohne Unterbrechung, festgehalten.*)

Wie man aus der Einschaltung am Schlusse sieht, muss sich da, wo kundige Praktiker das Wort nehmen, die versuchte Charakteristik sofort eine milde Korrektur und Einschränkung gefallen lassen. Um so grösser ist in der populären Agitation und Literatur Amerikas die Rolle, die das altvererbte Schlagwort noch immer spielen darf: die Union sei mit Recht darauf stolz, dass sie jederzeit ihr Zollsystem

*) *Modern Tariff Systems, Monthly Summarv,* Washington, März 1904, S. 3333.

einheitlich, und zwar lediglich nach ihren eigenen Bedürfnissen und Wünschen ausgebaut habe, dass sie allen ausländischen, auf spezielle Zollermässigungen gerichteten Einflüssen nach wie vor vollkommen unzugänglich bleiben wollte und konnte.

Zweifellos, folgt man dem Gange dieser überseeischen handelspolitischen Entwickelung, durch weit zurückliegende Jahrzehnte bis herab zur jüngsten Gegenwart, so stösst man durchgehends auf eine scharf ausgeprägte nationale Selbstherrlichkeit, auf eine ganz ausserordentliche Unabhängigkeit von rücksichtheischenden Interessen der fremdstaatlichen Aussenwelt. Und diese tatsächliche, festgegründete internationale Sonderstellung kommt erklärlicherweise in entsprechenden, mit der Zeit im öffentlichen Bewusstsein tiefe Wurzeln schlagenden Stimmungen und Forderungen zum Ausdruck. Sie findet ihren Niederschlag in zahlreichen Beschlüssen der Parlamente, in Denkschriften der Regierungen, in der Verkündung von „Grundsätzen", die nicht selten die Kraft eines unerschütterlichen Parteiglaubens, einer unwiderstehlichen Strömung im ganzen staatlichen Leben entfalten.

Diese Strömung wird periodisch noch verstärkt durch ein machtvolles konstitutionelles Interesse.

Zollverträge sind, obwohl ihre vielseitigen Festsetzungen das ganze wirtschaftliche Dasein eines Volkes auf das fühlbarste beeinflussen, das Werk fast allein der Exekutive. Sie schalten, vom Beginne der diplomatischen Unterhandlungen bis zu ihrem Abschluss, so gut wie vollständig die Volksvertretung aus, die sich nur, im letzten Augenblick, vor die nackte Frage gestellt sieht: unverändert annehmen oder ablehnen. Ja, die hiergegen aufsteigenden verfassungsmässigen Bedenken, die bekanntlich in der europäischen Handelspolitik zeitweise gleichfalls von nicht geringer Bedeutung waren,*) verdoppeln jenseits des Ozeans ihr Gewicht, weil hier, bei internationalen Abkommen, selbst die letzte, oft gar nicht mehr frei wählbare Entscheidung hauptsächlich in der Hand des Senats liegt, meist ohne jede Mitwirkung des Repräsentantenhauses. In diese Zurückdrängung der eigentlichen Volksvertretung hätte man gerade da einwilligen sollen, wo es sich nicht nur um die enorm wichtige, ganze Wahlfeldzüge beherrschende Bemessung des staatlichen Schutzes für die einzelnen Zweige der nationalen Produktion

*) Vergl. meine *Grundzüge der Handelspolitik,* Berlin 1902, S. 257 ff.: Der alte doktrinäre Freihandel als Gegner der Handelsverträge.

handelte, sondern, weiter noch, zugleich um die Bemessung der wichtigsten Bundes einnahmen, also um nichts Geringeres wie den wesentlichsten Bestandteil des parlamentarischen Budgetrechtes überhaupt! *)

Es kann hier meine Absicht nicht sein, diese eigenartige und andererseits wiederum so leicht erklärliche Haltung der Washingtoner Regierung und Gesetzgebung als gemeinsamen Grundzug in den

*) Vom Verkauf der öffentlichen Ländereien abgesehen, waren die Bundesfinanzen stets überwiegend, oft ausschliesslich auf die Zölle gestützt. Dazu kamen periodisch noch innere Verbrauchssteuern, die jedoch gleich im Anfang der Union einem heftigen, sehr bald bis zu tätlicher Auflehnung gehenden Widerstand begegneten und deshalb ganz verschwanden; erst der Bürgerkrieg mit seinen ungeheuren Anforderungen an Gut und Blut der Bürger rief sie ins Leben zurück; nach längerer Ermässigung brachte der letzte Krieg mit Spanien abermals eine Erhöhung — dazu einige, unterdes wieder aufgehobene Verkehrssteuern. Es betragen, um eine ungefähre Vorstellung des Entwickelungsganges zu geben:

	die gesamten ordentlichen Bundeseinnahmen	davon die Zölle *(customs)*	die inneren Verbrauchssteuern *(internal revenue)*
	Dollars	Dollars	Dollars
1800	10.848.749	9.080.933	809.397
1810	9.384.214	8.583.309	7.431
1820	17.840.670	15.005.612	106.261
1830	24.844.117	21.922.391	12.161
1840	19.480.115	13.499.502	1.682
1850	43 592.889	39.668.686	—
1860	56.054,600	53.187.512	—
1870	395.959.834	194.538.374	184.899.756
1880	333.526.501	186.522.065	124.009.374
1890	403.080.983	229.668.585	142.606.706
1900	567.240.852	233.164.871	295.327.927

Der letzte Finanzausweis, für das Ende Juni 1904 abschliessende Fiskaljahr, ergibt bei einer Gesamteinnahme von 540,6 Mill. Dollars einen Zollertrag von 261,3 Mill. Dollars, die inneren Verbrauchssteuern mit 232,9 Mill. Dollars, die *miscellaneous* (aus Münzgewinnen, Landverkäufen, verschiedenen Gebühren) mit 46,4 Mill. Dollars. Unter *internal revenue* finden sich die Branntweinsteuer mit 135,8 Mill. Dollars, der Tabak mit 44,7 Mill., die gegorenen Getränke mit 49,1 Mill., dazu 3,3 Mill. Dollars aus anderen Quellen. — Nur in Zeiten ausserordentlicher Finanzanspannung wurde also das enorme Übergewicht der Einnahmen aus den Zöllen durchbrochen.

mannigfaltigsten Einzelkundgebungen fortlaufend nachzuweisen. Doch mögen auch für die ältere Zeit ein paar Beispiele die allgemeine Tendenz veranschaulichen.

In der Mitte der zwanziger Jahre hatte Holland die Vereinbarung gegenseitiger Zollherabsetzungen angeregt. Clay wahrte dagegen in festestem Tone den Anspruch auf unbeschränkte Zollautonomie, der zum eisernen Bestand der amerikanischen Handelspolitik gehöre. „Was den Wunsch der Regierung der Niederlande anbelangt, mit den Vereinigten Staaten über eine beiderseitige Minderung der Einfuhrzölle zu verhandeln, so habe ich die Ehre, zu bemerken, dass die, von der diesseitigen Regierung festgehaltene Politik dahin geht, die Entscheidung über die Angemessenheit unserer Zölle sich selber, ausschliesslich, vorzubehalten. Ist diese Zollhöhe einmal bestimmt, so werden alle Nationen auf dem gleichen Fusse behandelt . . . Die Vereinigten Staaten sind daher nicht in der Lage, von ihrer traditionellen *(established)* Politik abzugehen.“*)

Als Wheaton, ebenso hervorragend als Diplomat wie als politischer Publizist, angesichts aller dieser Hindernisse, nach vieljährigen Vorarbeiten dennoch zu einem Tarifvertrag mit Preussen und dem Zollverein gelangte, scheiterte sein mühevolles Werk im Handumdrehen an der zweiten grossen Klippe: an der eifersüchtigen Hütung der Parlamentsrechte. Der Washingtoner Senatsausschuss ging auf die Prüfung der Einfuhrerleichterungen in Deutschland und der gegenüberstehenden amerikanischen Zugeständnisse kaum erst ein. Vielmehr war nach dem Bericht Mr. Choate's**) vom 14. Juni 1844 eine andere und einzige Erwägung durchschlagend:

> „Der Ausschuss kann sich nicht entschliessen, eine so einschneidende Neuerung gutzuheissen angesichts der alten gleichmässigen Praxis: welchem Teile der Staatsgewalt die Ordnung der Zölle zustehen soll.
>
> „Der Vertrag, der dem Senate vorliegt, ändert Zölle, die von der gesetzgebenden Gewalt bestimmt sind . . . Präsident und Senat sollen hier, auf Grund diplomatischer Unterhandlungen *(by the instrumentality of negotiation)*, Handelsregulierungen und Finanzgesetze aufheben und materiell ändern, die der Kongress beschlossen

---

*) *Mr. Clay to the Chevalier Huygens,* Department of State, Washington, Oct. 25, 1826: *American State Papers,* Second Series, vol. VI, S. 379, Washington 1859.

**) 28. Congress 1. Session, Ex. Jour., vol. 6, p. 333, wiederabgedruckt in *Reports* p. 36 ff.

hat. Noch mehr, die Exekutive, abermals vermittelst diplomatischer Unterhandlungen, rückt es ausserhalb der Vollmacht des Kongresses, die vereinbarten Höchstzölle ... zu überschreiten, gleichviel welche Umstände derartiges erfordern könnten.

„Nach Meinung der Kommission bildet die Legislative diejenige Abteilung der Staatsgewalt, die den Handel zu regulieren und die Finanzgesetzgebung auszuüben hat. Die Verfassung schreibt ausdrücklich die Befugnis, den Handel zu regulieren und Zölle aufzulegen, diesem Teile zu; sie enthält diese Befugnis ausdrücklich jeder anderen Gewalt vor. Die Kommission braucht sich daher in keine Einzelprüfung der Grenzen und des Zweckes der Vollmacht, Verträge zu schliessen, einzulassen, weil sie glaubt, dass der Grundzug unseres Systems unbestreitbar dahin geht: die Kontrolle des Handels und die Besteuerung, ohne Einschränkung und fremde Mitwirkung, dem Kongress zuzuweisen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut der Verfassung, aus der Natur und den Prinzipien unserer Staatsordnung, aus dem Begriff der republikanischen Freiheit selber, aus der ständigen Praxis, in der sich die einheitliche Auffassung Aller, zu allen Zeiten und in allen Parteien und Richtungen widerspiegelt ...

„Zu folgen, nicht zu führen; das Gesetz zu erfüllen, nicht es vorzuschreiben; auch bei Unterhandlungen und Verträgen mit fremden Staaten nur das legislative Wollen betreffs der grossen Fragen des Handels und der Finanzen, wenn es Ausdruck gefunden hat, zur Verwirklichung zu bringen; keinen Sondereinfluss auszuüben; nicht hochfliegenden Plänen nachzujagen (*not to go forward with too ambitious enterprise)* — das scheint dem Ausschuss die angemessene Stellung der Exekutive."*)

Diese besonderen verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten bildeten, wie sich später zeigen wird, bis auf unsere Tage herab ein fühlbares, meist sogar ein unübersteigbares Hemmnis einer energischen, weitverzweigten Vertragspolitik.**)

Sie würden jedoch, wie gewöhnlich in ähnlichen Fällen, mit der Zeit zu beseitigen oder zu umgehen gewesen sein, wenn grosse, vorwärtstreibende wirtschaftliche Lebensinteressen und Entwickelungsbedürfnisse auf ihre Überwindung hingedrängt hätten.

*) Ähnlich, bei Wiedervorlegung des Vertrages und gegenüber einer Präsidentenbotschaft, der Ausschussbericht vom 26. Februar 1845 (Mr. Archer) 28. Co. II. Sess. Ex. Jour., vol. 6 p. 406, wiederabgedruckt in *Reports* S. 38 ff.

**) Noch E. Schuyler in seiner *American diplomacy*, London 1886, schreibt: „The general policy of the United States has been to avoid special commercial treaties, and to place the conditions of their commerce on an equality for the whole world" (p. 422).

Der Export der Vereinigten Staaten nach Europa erfreute sich jedoch fast immer einer solchen, gewissermassen natürlich-automatischen Sicherstellung, dass jede weitere, vertragsmässige Sicherung, unter Zusage eigener Zollbindungen und Gegenleistungen, zum mindesten überflüssig schien.

Gewerbliche Erzeugnisse exportierte Amerika, nach Erringung seiner Unabhängigkeit, zunächst fast gar nicht. An der Spitze seiner Agrarausfuhren stand — mit enormem Vorsprunge vor der zweitwichtigsten Ausfuhrware, dem Tabak — die Baumwolle, die für ihren unvergleichlichen Exportaufschwung höchstens das eine zu fürchten hatte: dass sie den Rohstoffheisshunger der englischen und kontinentalen Textilindustrien nicht würde stillen können. Im Jahre 1860, beim Beginn der zweiten grossen politischen Revolution Nordamerikas, betrug der Wert der gesamten Unionsausfuhr 333,57 Millionen Dollars, die Ausfuhr der Baumwolle allein 192 Millionen. Als dann in den sechziger Jahren die Petroleumerbeutung und der überseeische Petroleumabsatz sich rapid ausdehnten, sah zwar manches Einfuhrland in dem neuen billigen Leuchtstoff ein ganz brauchbares Finanzzollobjekt, aber selbst in diesem Falle ging kaum jemand darauf aus, dem amerikanischen Erzeugnis den Einlass ernstlich zu wehren, und bis zur viel späteren Aufschliessung der russisch-asiatischen Mineralölquellen konnte auch niemand daran denken, die eine Zufuhr gegen die andere zu bevorzugen. Als endlich, im wesentlichen erst seit den siebziger Jahren, die wirtschaftsgeschichtlich epochemachende Farmer-Völkerwanderung nach dem mittleren und nördlichen Westen das Verhältnis Amerikas zum Weltmarkt von Grund auf umwälzte, hielt der grösste Käufer der neugewonnenen Lebensmittel, England, nach wie vor an seiner Einfuhrfreiheit fest. Und selbst die, zur Abwehr neugeschaffenen Agrarzölle der kontinentalen Staaten glaubte Amerika zunächst gleichmütig hinnehmen zu können, weil der europäische Zufuhrbedarf sich in keiner Weise nach willkürlichen Zollmassnahmen, sondern einfach nach dem unabänderlichen Erntedefizit der alten Welt richte. Doch die erste lebendigere Reziprozitätsströmung in den achtziger Jahren wird schliesslich mit bestimmt durch die bald beginnenden ernsteren Erfahrungen auf diesem Gebiete . . .

Wenn in der Zwischenzeit dennoch mit einzelnen Auslandsstaaten Tarifvereinbarungen — Reziprozitätsabkommen in dem heute üblichen, engeren Sinne des Wortes — zum Abschluss gelangten, so stand dabei niemals eine förmliche Zollreform, eine Revision

der gesamten Zollpolitik in Frage, etwa wie bei dem französisch-mitteleuropäischen Vertragssystem der sechziger Jahre für alle Beteiligten, oder wie für Deutschland bei den Capriviverträgen. Sondern es handelte sich: einmal um durchgreifende Erleichterungen im Nachbarhandel, gewissermassen um eine grosszügige Ausweitung des Grenzverkehrs, wovon der Grundstock des ganzen Aussenhandels, der Warenaustausch mit Europa, ganz und gar nicht betroffen wurde — dann jedoch, und zwar vorwiegend, um Herstellung engerer Beziehungen mit jenen Festlandsstaaten und Inseln, die nach der, im Lande der Monroelehre herrschenden Anschauung zur Interessensphäre der Union gehören — und zwar ausschliesslich der Union, also wiederum unter Fernhaltung Europas vom gleichberechtigten Mitgenuss solcher Abmachungen. Meist verfolgten sie offensichtlich den Zweck, die Gegenpartei mit den Ketten starker wirtschaftlicher Interessen an die Washingtoner Politik zu fesseln. Oft waren sie überhaupt weiter nichts wie eine Vor- und Zwischenstufe zur nackten unverhüllten Annektion.

Gleich beim ersten Reziprozitätsvertrag, mit Kanada im Jahre 1854, verbinden sich beide Strömungen zu einer unlösbaren Einheit.*)

Kanada und die Union, obwohl ihre beiderseitige Grenze, über 3000 englische Meilen weit, quer über den Riesenkontinent vom Atlantischen zum Pazifischen Ozean läuft, sind nirgends durch starre natürliche Schranken voneinander geschieden. Nur die Geschichte hat sie getrennt — und zwar war es in den dauernd entscheidenden Perioden der Vergangenheit noch recht wenig der eigene selbständige Entwickelungsgang der unmittelbar Beteiligten, der die Grundlinien der politischen Absonderung zog; vielmehr kamen Spiel und Gegenspiel der europäischen Kolonialrivalitäten, geglückte und missglückte Herrschaftsbestrebungen fernabliegender Industrie- und Handelsmächte in den künstlichen Scheidelinien

---

*) Der kanadische Vertrag ist mehrfach geschichtlich dargestellt worden. Vergl. Fred. E. Haynes, *The reciprocity treaty with Canada of 1854,* Baltimore 1892, (*Am. Ec. Assoc.* vol. 7 No. 6), neuerdings Chalfant Robinson, *A history of two reciprocity treaties,* New Haven 1904 (Canada und Hawaii). In Deutschland viel zu wenig beachtet ist das tüchtige Werk: *Reciprocity. By J. Laurence Laughlin and H. Parker Willis,* New York (1903). Hier sowohl wie in *Reciprocity Treaties* findet man einen Wiederabdruck der bisherigen Reziprozitätsverträge, teils vollständig, teils in den Hauptbestimmungen.

zwischen den beiden Hälften Nordamerikas vorwiegend zum Ausdruck. Die Natur hat eher beide Länder unzertrennlich aufeinander angewiesen. Das gemeinsame Riesenverkehrsgebiet der Grossen Seen ist durch den St. Lorenzstrom, also über kanadisches Gebiet hinweg, nach dem Atlantischen Ozean geöffnet. Vom nördlicheren Teil des Staates New York erreicht man Michigan am kürzesten über die Südecke Ontarios. Umgekehrt läuft der direkte Weg von Montreal nach den kanadischen Seeprovinzen durch den Unionsstaat Maine, dessen nordöstlicher Teil sich wie ein Querriegel zwischen die Ländereien Quebecs und Neubraunschweigs einschiebt. Das Gebiet der „rollenden Prärie" im Innern, von Manitoba bis zum Felsengebirge, blieb zunächst fast unbesiedelt; aber gerade hier sind amerikanische und kanadische Steppe wirtschaftsgeographisch eines und dasselbe und in keiner Weise natürlich voneinander getrennt. Die ausserordentlich rasch fortschreitende Industrialisierung der Neuenglandstaaten hat später zwischen den beiden Gemeinwesen jene verkehrweckende internationale Arbeitsteilung mit grösserem Nachdruck hervortreten lassen, die wir gewöhnlich als kennzeichnend für das Verhältnis zwischen Industrie- und Agrarstaat ansehen. Doch schon lange vorher, bei mehr gleichartiger Wirtschaftsstruktur, flutete ein nicht minder reicher, obwohl vielfach andersartiger Austausch von Gütern und Personen zwischen den beiden, geographisch engverwachsenen Nachbargebieten hin und her.

Kein Wunder, dass dieser nachbarschaftliche Warenumlauf zeitweise (1855—1866) für zahlreiche Güter, hüben wie drüben, vollkommen zollfrei war. Aber die Zollfreiheit galt nur für die agrarischen Erzeugnisse des Ackers, der Weide und des Waldes, bei denen überall mehr eine gegenseitige Ergänzung und bequemere Zufuhr, wie ein vernichtend scharfer Wettbewerb ganzer wichtiger Produktionszweige in Frage stand — ferner für einige voluminöse, bei der damaligen Entwickelung der Verkehrsmittel wenig transportable Produkte der Steinbrüche, der Kohlen- und Erzgruben. Für den Industrieschutz, wo sich sofort ernstere Gegensätze erhoben — auch zwischen den Vereinigten Staaten und England, dem Mutterlande Kanadas — behielten beide beteiligte Staaten trotz des Reziprozitätsvertrages von 1854 freieste Hand.*)

*) Der Vertrag mit Kanada ist am 5. Juni 1854 abgeschlossen. Die Ratifikationsurkunden wurden am 9. September in Washington ausgetauscht; die Präsidentenproklamation erfolgte am 11. September. Doch traten die Bestimmungen erst am 16. März 1855 in Kraft. Am 17. März 1866 erlosch

Schon diese Auswahl der freigegebenen Produkte liess damals ein lebendiges europäisches Interesse an dem Mitgenuss der amerikanischen und kanadischen Zollermässigungen nicht aufkommen. Auseinandersetzungen über die Tragweite des europäischen Meistbegünstigungsrechtes sind aus diesem Anlass mit dritten Staaten kaum gepflogen worden. Im allgemeinen sah man in dem Vorgange wohl nur eine freundnachbarliche Sonderbegünstigung, wie sie die internationale Handelspolitik häufiger zu verzeichnen hat und die, ähnlich wie so manche europäische Erleichterung im Grenzverkehr, der Meistbegünstigung nicht unterworfen ist. Ausserdem, was war den europäischen Kontinentalstaaten damals Kanada?

In Washington jedoch spielten politische Pläne von nicht geringer Tragweite mit. Bis zur Gegenwart, und noch mehr in früheren Jahrzehnten bewegt sich Kanadas Entwickelung in Kontrasten. Bald bildete das Streben nach immer engerer Anlehnung an die grosse Republik im Süden, bald die entgegengesetzte Neigung: das Dominion zu einem bedeutsamen Bindeglied zwischen England im Osten und den asiatischen und australischen Besitzungen Englands im Westen, zu einem unentbehrlichen britischen Reichsbestandteil auszugestalten, die Achse, um die sich das ganze öffentliche Sinnen und Schaffen in Kingston, Montreal und Ottawa, in Quebec und Toronto drehte. Im Ausbau des Eisenbahn- und Wasserstrassennetzes,

---

der Vertrag, nachdem ihn die Vereinigten Staaten im Jahre vorher gekündigt hatten. Der hier in Betracht kommende Artikel III lautet (nach der Übersetzung im *Handelsarchiv)*:

„Man ist übereingekommen, dass die in dem hier beigefügten Verzeichnis namentlich aufgeführten Artikel, sofern sie das Erzeugnis der vorgedachten britischen Kolonien (Britisch-Nordamerikas) oder der Vereinigten Staaten sind, gegenseitig zollfrei eingelassen werden sollen."

Verzeichnis: Getreide, Mehl und Brotfrüchte aller Art — Tiere aller Art; frisches, geräuchertes oder gesalzenes Fleisch — Baumwolle, Wolle — Sämereien und Gemüse; ungetrocknete Früchte, getrocknete Früchte — Fische aller Art, Erzeugnisse von Fischen und allen anderen Wassertieren — Geflügel, Eier — Häute, Rauchwerk und Schwänze, unzubereitet — Steine oder Marmor im rohen oder unbearbeiteten Zustande, Schiefer — Butter, Käse, Talg, Speck, Hörner, Dünger — Erze aller Art, Kohlen — Pech, Teer, Terpentin, Asche — Bau- und Nutzholz aller Art, rund, behauen und gesägt, ganz oder teilweise unbearbeitet; Brennholz — Pflanzen, Sträucher, Bäume — Pelzwerk, Wolle — Fischtran — Reis — Darrgras und Borke — Gips, gemahlen und ungemahlen, behauene oder unbehauene Mühl- oder Schleifsteine — Färbematerialien — Flachs, Hanf und Heede, unverarbeitet — unfabrizierter Tabak — Lumpen.

in der Verwendung der Kabel- und Schiffahrtssubventionen, in der Zollpolitik hinterlassen diese, miteinander ringenden Triebkräfte ihre unverwischbar tiefen Spuren. Und wie seit Jahr und Tag Herr Chamberlain, die glänzendste politische Persönlichkeit des heutigen England, sich müht, die dem Mutterlande zuneigenden, zentripetalen Interessen zu stärken durch englische Vorzugszölle für die Einfuhren aus den britischen Kolonien, so ging man damals, umgekehrt, in Washington darauf aus, Kanada durch wirtschaftliche Vorteile zur Union herüberzuziehen und ihm die weitere Verbindung mit England als ziemlich wertlos, ja als lästig und unerträglich erscheinen zu lassen.

Zeit und Gelegenheit waren einem solchen Vorstoss günstig, und eigentlich waren es mehr innere Interessenkonflikte in der Union selber, die in letzter Stunde noch eine grosse politische Kraftprobe vereitelten und es nur zu einer bescheidenen zollpolitischen Reziprozität kommen liessen.

Die Aufhebung der englischen Korngesetze im Jahre 1846, die schrittweise Verwirklichung des britischen Freihandels entzog auf dem reichen mutterländischen Markt den kanadischen Zufuhren jede bisher innegehabte Vorzugsbehandlung; manche koloniale Produktion geriet dadurch in nicht geringe Absatznot. Die Unzufriedenheit, von den eingewanderten Iren und der eingesessenen französischen Partei, nicht minder jedoch von Yankeeabenteurern geschürt, schlug bald beängstigend hohe Wellen. Der alten Handelsvorrechte jenseits des Meeres verlustig, sah man sich zugleich auf dem eigenen Kontinent von dem einzigen grossen Nachbarmarkt durch hohe Zollmauern ferngehalten. Was vermochte überhaupt England jemals noch zu geben, was nicht auch jedem fremden Staate in den Schoss gefallen wäre: gerade auch der Union, obwohl sie dereinst in offenem Aufstande ihre alte koloniale Abhängigkeit abgeschüttelt hatte? Zu verlieren hatte man daher nichts, wenn man gleichfalls zwischen Mutterland und Pflanzstaat die Nabelschnur löste. Dagegen erschloss die Angliederung an die Vereinigten Staaten, die Aufnahme als Bundesstaat in die Union endlich, nach so vielen Enttäuschungen und bitteren Erfahrungen, den zollfreien Zutritt zu dem angrenzenden grossen, rapid sich ausweitenden Nachbarmarkt; sie brachte die wertvolle, solange schmerzlich vermisste Gleichstellung mit den dort konkurrierenden amerikanischen Produzenten. Leitende englische Politiker an verantwortlicher Stelle mussten bald ernstlich daran denken, den drohenden Sturm wenigstens zu lindern oder zu verzögern, indem

sie möglichst weitgehende Einfuhr- und Verkehrserleichterungen seitens der Vereinigten Staaten erstrebten.

Schliesslich sahen sich die amerikanischen Annektionisten gleichfalls auf diesen Mittelweg gedrängt, weil in ihrer eigenen Umgebung vorläufig mehr nicht zu erreichen war. Der einflussreiche sklavenhaltende Süden war wohl jederzeit bereit, auf Kuba, Texas, Mexiko und ähnliche Erdstriche die Hand zu legen und mit allen Waffen der List und Gewalt das Herrschaftsgebiet des Plantagenbetriebs und des Grossgrundbesitztums auszudehnen; aber er fürchtete, er hasste bereits jeden Aufschwung der nördlichen Staaten und wollte seine Stellung im Kongress vollends nicht durch neu hinzutretende kanadische Farmer- und Bürgervertreter gefährdet sehen. So fanden sich Wortführer des Südens auf halbem Wege mit der englischen Regierung zu einem Kompromiss zusammen: sie waren bereit, die Kanadier durch ein Reziprozitätsabkommen zu besänftigen, um Schlimmeres, nämlich den Sieg der kanadischen Einverleibungsagitation, zu verhüten. Und die amerikanischen Annektionsheisssporne gaben sich, der Not gehorchend, vorläufig auch mit der Halbheit zufrieden, weil derart engere wirtschaftliche Beziehungen schliesslich unaufhaltsam in politischer Bundesgenossenschaft enden müssten, um das Errungene, bald nicht zu Entbehrende von dem wechselnden Vertragswillen der Gegenseite unabhängig zu machen.

Der Gang der tatsächlichen Ereignisse in den nächsten zehn und zwölf Jahren rechtfertigte diese Hoffnungen freilich ganz und gar nicht. In Kanada ebbte die Missstimmung gegen England allmählich zurück. Mit freierem konstitutionellen Leben, mit zunehmendem Vertrauen auf den Reichtum der eigenen natürlichen Hilfsquellen bildete sich in der Bevölkerung ein höheres staatliches Selbstbewusstsein, eine Art Nationalgefühl und Nationalstolz heraus. Zahlreiche Fischerei-, Schiffahrts- und Grenzstreitigkeiten mit den Vereinigten Staaten erschütterten zudem den Glauben an die Harmonie der all-amerikanischen Interessen auf das bedenklichste. In der Union wiederum hielt sich die Industrie für den geprellten Teil, weil Kanada, schon der notwendigen Zolleinnahmen wegen, viele Industriezölle nach 1854 um so stärker emporgeschraubt hatte, je mehr es nach anderen Richtungen hin durch den Vertrag eingeengt war. Der grosse Handel, unter Vorangang New Yorks und Philadelphias, sah in der Grenzöffnung und den Transportvereinbarungen nur eine Ablenkung des Warenstroms nach kanadischen Eisenbahnen und Wasserstrassen, Umschlagsplätzen und Seehäfen. Dann führte der

Bürgerkrieg zu enormen Verbrauchsbelastungen im Innern und an allen Grenzen, und um so störender waren die im Augenblick unabänderlichen Zollfestlegungen gegenüber Kanada. Endlich war der ganze Norden wieder einmal einig in der Empörung gegen das offizielle England, das man während des verzweifelten Ringens um das Dasein des Bundes immer und überall auf der Seite der Sezessionisten sah — hatten doch flüchtige Konföderierte mit Vorliebe Kanada aufgesucht, um von dort aus ungehindert Ränke zu spinnen und neue Anschläge vorzubereiten.

So wirkten mit der Zeit die verschiedenartigsten Kräfte gegen den bisherigen Vertragszustand. Im März 1866 erreichte er sein Ende. Doch selbst bei der schliesslichen Kündigung, die von den Vereinigten Staaten ausging, stossen wir von neuem auf die alten Berechnungen der Einverleibungspolitiker, die nunmehr Kanada, ohne die gewohnten und eingelebten Absatzbeziehungen, in die hilfloseste Lage versetzt glaubten. Doch brauchen wir auf solche Erwartungen und ihre Enttäuschungen nicht weiter einzugehen.

Auf jeden Fall glauben wir nachgewiesen zu haben, dass diese Art der Reziprozität, wie sie 1854 gegenüber Kanada zum Ausdruck kam, nichts von unserer heutigen europäischen Tarifvertragspolitik an sich hat, wo sich Staaten gegenüberstehen, die sich als gleichberechtigt achten und als dauernd unabhängig ansehen, gerade auch auf zolltarifarischem Gebiet, und die von dieser Grundlage aus durch periodische vertragsmässige Neuanpassungen lediglich allzu grosse Härten und allzu häufige Schwankungen für ihre Ausfuhren zu beseitigen suchen, um am Ende der Periode jedem Teile wieder seine Autonomie zurückzugeben.

Bei dem zweiten Reziprozitätsvertrage,*) mit Hawaii (den Sandwichinseln) im Jahre 1875,**) erreichte man bekanntlich das Endziel, die Annektion, tatsächlich, allerdings nicht ganz so rasch und ohne Zwischenfälle, wie man anfangs dachte.

---

*) Unter Buchanan's Administration war vorher, am 14. Dezember 1859, ein Vertrag mit Mexiko zustande gekommen. Dieser fiel jedoch am 31. Mai 1860 im Senat, mit 27 gegen 18 Stimmen. Über die dabei massgebenden Absichten und Befürchtungen vergl. Edw. E. Dunbar, *The Mexican Papers.*

**) Über den Hawaiivertrag vergl. Chalfant Robinson und Laughlin-Willis, auch meine *Zuckerproduktion und Zuckerprämien*, Stuttgart 1903, S. 169 ff.: Die Kämpfe um die Vorzugsbehandlung der überseeischen Schutz-

Eine Einverleibungsbewegung war hier schon frühzeitig im Gange. Die Zuckerplantagenbesitzer wünschten den politischen Schutz Amerikas vor rivalisierenden fremdstaatlichen Einflüssen und vor der launenhaften unbequemen Mitregierung der Eingeborenen — ferner zollfreien Zulass ihres Erzeugnisses zum amerikanischen Markt, das heisst: Zollbegünstigungen gegenüber dem sonstigen Zuckerimport der Vereinigten Staaten, die an der Wende der sechziger und siebziger Jahre noch lange nicht ein Zehntel ihres ungeheuren Zuckerkonsums durch eigene Produktion deckten.*) Die Seemachtsschwärmer verlangten eine Flottenbasis für die künftige Ausbreitung im Stillen Ozean, zugleich zur Vereitelung englischer und australischer Ausdehnungsgelüste. Kam man zunächst wenigstens zu einer wirtschaftlichen Vorzugsstellung auf Hawaii, so musste die fremde Ware und das fremde Kapital zurückweichen und die amerikanische Position eine monopolistisch beherrschende werden. Gewährte man auf der anderen Seite den hawaiischen Erzeugnissen Sondervorteile auf dem Festlande, so musste die amerikanisch-hawaiische Produktion noch rascher sich entfalten und eine Fülle neuer, unzerreissbarer Verbindungen zwischen den beteiligten Ländern knüpfen. „Der Vertrag", äusserte Senator Sargent unumwunden, „wird die Amerikaner ermutigen, Hawaii aufzusuchen, und es zu einer amerikanischen Kolonie machen. Wir werden es, ohne besondere Kosten, nach und nach aufkaufen und es wird unser sein, wie Texas unser wurde, indem die amerikanische Bevölkerung an Einfluss und Zahl die Mexikaner und Spanier verdrängte."**)

Die mitunter recht verworrenen, widerspruchsvollen Einzelvorgänge bis zur abschliessenden Aufsaugung Hawaiis im Jahre 1898, unter der Hochflut der kriegerischen und eroberischen Stimmungen in der Union, dürfen wir beiseite lassen. Dagegen seien die Besonderheiten des Abkommens herausgehoben, die sich, in scharfem Kontrast zu den normalen europäischen Tarifverträgen, aus der Eigenart der von Amerika im Auge behaltenen Zwecke ganz folgerichtig ergeben.

---

gebiete. — Der Vertrag wurde am 30. Januar 1875 abgeschlossen, trat am 9. September 1876 in Kraft und endete, nachdem die formelle Annektion schon am 12. August 1898 erfolgt war, am 30. April 1900. Abgedruckt in *Reciprocity treaties*, p. 531, übersetzt im *Handelsarchiv* 1876 II, S. 421-422.

*) Nach M. Sering, *Die landwirtschaftliche Konkurrenz Nordamerikas*, Leipzig 1887, S. 718, betrug hier (in 1000 Pfund engl.) die Produktion 1866-70 59.741, 1871-75 135.775 — der Konsum 1.123.631 und 1.683.008.

**) *Congressional Record*, 44. Con. 1. Sess. (1875/6), p. 5486.

Die Vereinigten Staaten liessen vor allem den Hawaiizucker, das Hauptprodukt der Inseln, zollfrei eingehen.*) Dies wirkte treibhausmässig auf die Steigerung der hawaiischen Produktion, etwa ähnlich wie unsere früheren Prämien: der in den Vereinigten Staaten konkurrierende Auslandszucker zahlte nach wie vor Zoll, und da diese Auslandszufuhr ganz unentbehrlich war, so kam der Zoll unvermeidlich im Preise zur Geltung, ohne dass die Hawaii-Interessenten vorher diesen Preisbestandteil auszulegen brauchten. Dieses reine Zollgeschenk schätzte die offizielle Washingtoner Statistik bereits für die Mitte der achtziger Jahre auf jährlich 5 Millionen Dollars, für 1898 sogar auf 13 Millionen Dollars.**) Die Nichtübertragung der amerikanischen Zollvergünstigungen auf die Mehrzahl der anderen Zuckereinfuhren war aber offenbar Vorbedingung, um der getroffenen Regelung den erstrebten Charakter einer kolonialen Subvention zu wahren.

Dafür gingen alle möglichen Waren, wenn sie aus den Vereinigten Staaten stammten, ohne Auflage nach den Inseln ein: Getreide und Mehl, Gemüse, Früchte und Nüsse, Hafer und Heu, Vieh, Fleisch, Butter, Käse, Speck, Schmalz, Schinken, Fische, Eier — ferner Ackerbauwerkzeuge, Wagen und Karren, Pferdegeschirre, Kohlen, Schiffsvorräte, Nägel, Bolzen, Türen, Fensterrahmen, Maschinen, Ziegelsteine, Kalk, Zement, Stiefel und Schuhe, Papier und Schreibmaterialien, Eisen- und Stahlwaren, Erzeugnisse aus Baumwolle, aus Wolle u. s. w. (Art. II). Diese Zollbegünstigungen behielt sich wiederum die Union als ihr ausschliessliches Privileg vor — die Herabdrückung der Inseln zu einem kolonialen Schutzlande wird hier unverkennbar:

Artikel IV.

> Der König der Hawaiischen Inseln macht sich verbindlich, dass ... er keinen Vertrag eingehen wird, durch welchen eine andere Nation dieselben Privilegien in betreff der zollfreien Zulassung irgendwelcher Artikel erhielte, welche hierdurch den Vereinigten Staaten zugesichert ist.

Auch dieser zweite Reziprozitätsvertrag — eine verkleidete und vorbereitete, nur noch nicht völlig zur politisch-völkerrechtlichen Tat

---

*) Neben Zucker, Zuckerrohrsirup, Melade und Melasse nach Artikel I noch: Arrowroot, Rizinusöl, Bananen, Nüsse, Gemüse, getrocknete, präservierte oder nicht präservierte Häute und Felle, Reis, Pulu, Sämereien, Pflanzen, Sträucher und Bäume, Talg.

**) *Monthly Summary*, November 1899, p. 1375: *estimated duties remitted.*

ausgereifte koloniale Besitzergreifung und Angliederung — hat, wie man sieht, nichts mit unserer heutigen Tarifvertragspolitik gemein, und der Ausschluss jedes anderen Staates vom Mitgenuss der zolltarifarischen Zugeständnisse ist dabei geradezu eine Grundbestimmung.

Nach langer Ruhe setzte in den achtziger Jahren zum ersten Male wieder eine volkstümlichere Bewegung für eine allgemeine Tarifrevision ein — Einzeländerungen, in erster Linie die blossen Finanzzölle betreffend, waren auch in der Zwischenzeit häufiger erfolgt.

Der grosse politische Zusammenbruch und Umschwung der sechziger Jahre hatte zunächst andere Aufgaben in den Vordergrund gerückt: auf wirtschaftlichem Gebiete vor allem die Linderung des Schuldendrucks, die Beseitigung des Papiergeldelends, die Rückkehr zur Barzahlung, die man erst 1878/79 für erreicht ansehen konnte. Als die Unionsfinanzen von neuem im Überfluss schwammen und schon deshalb durchgreifende Zollherabsetzungen unabwendbar schienen, wurde der erste hitzige Reformeifer zwar durch verschwenderische Pensionszahlungen an die zahllosen Invaliden und Veteranen des Bürgerkrieges wesentlich abgekühlt und eine Massenwählerschaft für reiche Bundeseinnahmen, das heisst für ansehnliche Zollerträge, interessiert. Aber gerade die Farmerbevölkerung blieb im grossen und ganzen bei ihrer Abneigung gegen den Industrieschutz, den sie nur als eigene Belastung empfand. Diese Farmer, mit der rapiden Erschliessung und Besiedelung des Westens mehr als sonst auf den Export von Lebensmitteln angewiesen, sahen zudem im beginnenden europäischen Agrarschutz nur die Gegenwehr der alten Welt gegen die industrielle Absperrung des amerikanischen Marktes; sie hofften auf Exporterleichterungen übersee, sowie die Union selber erst mit besserem Beispiele voranginge. Zu ihnen gesellten sich bereits Industrielle, für deren Ware der heimische Markt mit der Zeit gleichfalls zu eng wurde.

Die Opposition gegen den herrschenden Protektionismus, das Farmertum an ihrer Spitze, ging freilich, der ganzen amerikanischen Vergangenheit entsprechend, überwiegend auf autonome Zollherabsetzungen aus. Aber auch der naheliegende Gedanke, gegen eigene Zollminderungen durch internationale Vereinbarungen ausländische Zollerleichterungen einzutauschen, hatte in den Oppo-

sitionsreihen seine Anhänger, sodass er mehr und mehr selbst von eingefleischten Protektionisten aufgegriffen wurde — hier allerdings nicht selten mit der Nebenabsicht, die Gegenpartei von ihrem weitgehenderen, gefährlicheren Ziele abzulenken und durch umständliche und wenig aussichtsvolle Verhandlungen mit dem Ausland die ganze Zollreform auf die lange Bank zu schieben.

Diese erste ernstliche Reziprozitätsströmung verrann schliesslich ergebnislos im Sande, da sie von keinen durchschlagenden einheitlichen Interessen bestimmt war und da gerade in der Freihandelskerntruppe, unter den Farmern, infolge neuartiger internationaler Konkurrenzverhältnisse stärkere schutzzöllnerische Neigungen zu erwachen anfingen, die alsdann 1890 im Mc Kinleytarif zum Durchbruch gelangten, und zwar in recht stattlichen Zöllen für Weizen, Mais, Gerste, Hafer, Mehl, Bohnen, Kartoffeln, Vieh aller Art, Butter, Käse, Eier, Gemüse, Obst, Heu, Flachs, Hanf, Wolle, Tabak und alle möglichen Agrarerzeugnisse (in erster Linie Kanadas). Die Sorge um den agrarischen Export trat dagegen so lange mehr zurück, wie der Wettbewerb Russlands und Südamerikas noch nicht die bedrohliche Stärke der späteren Zeit entwickelte.

Doch verdient ein hervorstechender Grundzug der achtziger Jahre noch besonders verzeichnet zu werden, weil er selbst unter dem späteren Siege des Hochschutzzolls nicht wieder verloren geht, sondern sich eher noch mehr ausprägt: die Reziprozitätsagitation lenkte vor allem den zentral- und südamerikanischen Staaten ihr Augenmerk zu.

Man fühlte hier den klaffenden Widerspruch zwischen der hochfliegenden politischen Monroedoktrin und der jämmerlich bescheidenen wirtschaftlichen Wirklichkeit schon längst bitter. Man beanspruchte, Europa vom ganzen westlichen Kontinent fernzuhalten, und verschwand auf fast allen Märkten des lateinischen Amerika gegenüber der europäischen Konkurrenz. In Häfen, wo mitunter ganze europäische Schiffsflotten vor Anker lagen, tauchte kaum je die Handelsflagge der Union, der vermeintlichen Vormacht, auf. Man entwarf seit Jahren in förmlichem Wetteifer die Pläne zu riesenhaften Transkontinentalbahnen, man sah die hemmende Landenge zwischen Nord und Süd durchstochen und die epochemachende neue Schiffahrtsstrasse in der Gewalt einzig und allein der Union, und vermisste vollkommen den regen Güteraustausch, der allen solchen Verkehrsmitteln erst Leben einzuhauchen versprach. Sollte nicht ein engeres Wirtschaftsbündnis, eine handelspolitische Vorzugs-

stellung der Vereinigten Staaten im Süden und ebenso eine Sonderbegünstigung Latino-Amerikas nördlich des Rio Grande und des Golfes von Mexiko eine Wendung zum Besseren herbeiführen können? Verfügte man im Notfalle nicht über Pressionsmittel, um sich bei Widerstrebenden Gehör zu verschaffen? Ohne die Aufnahmewilligkeit des nordamerikanischen Marktes, wo bliebe Argentinien mit seiner Wolle, mit seinen Häuten und Fellen, Brasilien mit seinem Kaffee, mit seinem Kautschuk und Guttapercha, mit seinem Zucker, Kakao und Tee? Wo blieben die anderen Republiken und Kolonien mit ihren ähnlichen Erzeugnissen?

Von rein politischen — weltmachtspolitischen — Berechnungen abgesehen, fanden naturgemäss in erster Linie nordamerikanische Industrielle Geschmack an einer solchen Reziprozität, die ihnen neben lohnenderen Absatzfeldern billigere Rohstoffzufuhren versprach. Und diese Industriellen dachten sich weiter, in durchaus zutreffender Interessenlogik, das konkurrierende Europa von den kommenden Zollvergünstigungen in Zentral- und Südamerika schroff ausgeschlossen, weil ohne Sondervorrechte ein beschleunigtes Vordringen der verhältnismässig schwächer gebliebenen, sogar auf dem heimischen Markt angeblich noch schutzbedürftigen Unionsindustrie nicht zu erhoffen sei.

Um so weniger waren die Unionsfarmer von diesem Panamerikanismus erbaut. Sie hatten — um ein bedeutsames Beispiel herauszugreifen — ihren, jetzt von neuem mit Herabsetzung oder Aufhebung bedrohten Wollzoll unter schweren Kämpfen erringen und verteidigen müssen; Südamerika kündigte sich noch in anderen Produktionen des Rohstoff- und Lebensmittelgebietes mehr und mehr als gefährlicher Rivale an, gegen den deshalb, nach den landwirtschaftlichen Produktionsinteressen geurteilt, die Zollpolitik der freien Hand das Richtigste schien. Die Reziprozitätsbewegung unter den Farmern hatte viel mehr die Erleichterung der Handelsbeziehungen mit Europa im Auge: Zugeständnisse seitens der Vereinigten Staaten an die Fabrikateneinfuhr aus der alten Welt, und dafür entsprechende europäische Zollherabsetzungen für die amerikanische Agrarausfuhr.

Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass Grover Cleveand, von 1885 bis 1889 das Haupt der Exekutive, grundsätzlich für autonome und gegen vertragsmässige Zolländerungen war, teils aus freihändlerischen, teils aus konstitutionellen Erwägungen: „Ich habe mich davon überzeugt, dass es sich nicht empfiehlt, solche Vereinbarungen einzugehen, die nur einen Teil des Aussenhandels

betreffen. Solche Verträge laufen auf die Preisgabe grosser Einnahmeposten hinaus, ohne gleichwertigen Ersatz zu bieten . . . Ausserdem wecken sie, anderen Staaten gegenüber, lästige Streitfragen wegen der Meistbegünstigung. Endlich erhebt sich der Einwand, dass Tariffestsetzungen, auf dem Wege von Verträgen, die Selbständigkeit des eigenen Einnahmebestimmungsrechtes vermindern *(diminish that independent control over its own revenues),* die für die Sicherheit und das Gedeihen jedes Staates unentbehrlich ist. Jederzeit können Ereignisse eintreten, die eine Abgabensteigerung verlangen, und keine Verpflichtung, einer fremden Macht gegenüber, sollte alsdann die Schritte der Regierung hemmen."*)

Kein Wunder, dass eine, vorläufig noch so unklare und zersplitterte Bewegung jeden realen Erfolg vermissen liess. Es sei denn, man rechne Studienreisen und Enqueten, gemeinsame Beratungen von Vertretern verschiedener Staaten und dickleibige Berichte bereits zu den Erfolgen. An derartigen Ergebnissen war allerdings in den achtziger Jahren kein Mangel, von der peripatetischen Kommission von 1884/85 angefangen bis schliesslich zur aufsehenerregenden *Internationalen Amerikanischen* (Panamerikanischen) *Konferenz,* die 1889 in Washington tagte.

Alle wirklichen Vertragsanläufe jedoch erreichten ihr Ziel nicht. Den südlichen Grenznachbarstaat Mexiko suchten 1883 General Grant und William H. Trescott durch weitgehenden gegenseitigen Freihandel wirtschaftlich anzugliedern und einzuverleiben, ähnlich wie in der Mitte des Jahrhunderts Kanada.**) Der Vertrag ist nie ins Leben getreten. 1884 brachte John W. Forster, damals amerikanischer Minister in Madrid, ein Abkommen mit Spanien zustande, um engere Handelsverbindungen mit Kuba und Portoriko zu schaffen. Dieses Abkommen scheiterte gleichfalls, vor allem, weil die Zuckereinfuhr aus den spanischen Antillen — ein östliches Gegenstück zur Hawaiieinfuhr nach den pazifischen Küstenländern im Westen — wesentliche Zollbevorzugungen verlangt und erhalten hatte***) und weil die öffentliche Meinung, von dem plötzlichen Emporwuchern der kapitalistischen Monopole erschreckt, überall in den Abmachungen

*) *Messages and Papers of the President,* 8. Dez. 1885, vol. VIII, p. 337.

**) Vergl. 47. Con. 2. Sess., *Senate Executive Document* No. 75. Eine kurze Zusammenfassung bei *Laughlin-Willis,* p. 118/119.

***) Zum Vertrag mit Spanien vergl. 48. Con. 2. Sess. *Senate Executive Document* No. 10.

die Hand der unersättlichen Raffinerien, des späteren Zuckertrustes sah. England hatte wegen seiner westindischen Kolonien gleichzeitig Besprechungen eingeleitet, um im Ernstfalle seine Besitzungen zollpolitisch nicht schlechter gestellt zu sehen wie das konkurrierende Kuba und Portoriko. Die Ergebnislosigkeit der ganzen amerikanischen Reziprozitätspolitik überhob es zuletzt der Mühe weiterer Vorstellungen und Vorschläge.*)

Bei Beratung der McKinleybill, nach dem neuen republikanischen Wahlsieg und unter der Präsidentschaft Harrison's, wurde es mit einem Male Ernst mit den lange zurückgehaltenen Bestrebungen.

Die unreifen allamerikanischen Agitationen hatten immerhin einen tieferen Eindruck in den Vereinigten Staaten hinterlassen: die Kümmerlichkeit des Unionshandels in Zentral- und Südamerika war zu allgemeinerem und klarerem Bewusstsein gebracht. Dabei hatten die südlicheren Länder, wie man enttäuscht einsah, sogar für einen künftigen kommerziellen Engeranschluss das vorausgesetzte unentbehrliche Entgegenkommen keineswegs gezeigt, nicht einmal bei unverbindlichen Aussprachen auf Konferenzen, von denen wahrlich noch ein weiter Weg bis zu ernsthaften Taten war. Sehr bald brach man in laute Klagen und Anklagen aus, man habe diese, freundschaftlichen Umwerbungen kaum zugänglichen Länder nur verwöhnt, denn sie lieferten, wie die Statistik ergebe, viel grössere Warenmengen nach dem Norden, wie die Unionsgebiete nach dem Süden. Vielen der vom Süden kommenden Einfuhren sei nach dem Bürgerkrieg allmählich wieder die Zollfreiheit wie ein unverdientes Geschenk zugefallen. So dem Kaffee, den man 1861/62 mit 5 Cents pro Pfund belastet habe, um 1870 auf 3 Cents herab- und 1872 wieder zur vollen Zollfreiheit überzugehen; in diesem Falle sei nicht einmal der nordamerikanische Konsument zu seinem erwarteten Vorteil gelangt, weil Brasilien durch einen neugeschaffenen Kaffee-Ausfuhrzoll alle Erfolge für sich mit Beschlag belegt habe.**) Kurz vor der ein-

---

*) Auf die interessante Zusammenstellung der englischen Regierung *(Correspondence respecting the negotiation of a treaty regulating trade between the British West India Colonies and the United States,* Commercial No. 4, 1885) komme ich bei der Meistbegünstigungsfrage ausführlich zurück.

**) Bericht von Mr. Miller-Kalifornien: 48. Con. I. Sess. *Senate Report* No. 551, vor allem S. VII—VIII.

geleiteten Tarifreform von 1890 gingen nicht weniger wie volle 87 Prozent aller latein-amerikanischen Zufuhren zollfrei über die Grenzen der Union ein.*) Eben bereitete sich ein letzter grosser Schritt in ähnlicher Richtung vor: der Zucker sollte auf die Freiliste gebracht werden, um die Bundesfinanzen von ihrer Fettesüberfülle zu befreien und weite Konsumentenkreise mit den neuen Schutzzollerhöhungen einigermassen auszusöhnen. Sollte man nicht endlich, nachdem in der Vergangenheit schon so vieles versäumt worden war, den oft empfohlenen Versuch wagen, für eine solche Zollherabsetzung Gegenleistungen zum Vorteil der Unionsausfuhr herauszuschlagen?

Naturgemäss lagen solche Anschauungen dem Auswärtigen Amte am nächsten. So schrieb schon Anfang 1884 Herr Frelinghuysen aus dem *Department of State:* Er sei von dem Vorteil engerer Verbindungen mit den übrigen Staaten des Kontinents überzeugt und werde es seinerseits nicht an Bemühungen fehlen lassen, um ein praktisches Ergebnis zu erzielen. Dies werde „sowohl der ständigen Politik des Landes wie dem Geiste der Monroedoktrin entsprechen, die, jede fremde Einmischung zurückweisend, von der Interessengemeinsamkeit zwischen Nord- und Südamerika ausgehe". Die Geschichte der ganzen Diplomatie lehre, dass aus dem Einklang der wirtschaftlichen Interessen die politische Annäherung hervorwachse und dass der Kaufmann der Vorläufer der diplomatischen Fühlungnahme und der internationalen Verbrüderung sei. Dabei war Herr Frelinghuysen jedoch keineswegs abgeneigt, umgekehrt, mittelst diplomatischer und handelspolitischer Rippenstösse und Püffe den allzu schläfrigen Handel aufzumuntern. „Schablonenhafte Zollherabsetzungen für Erzeugnisse gerade Zentral- und Südamerikas würden uns die Fähigkeit nehmen, Reziprozität anzubieten; wir würden die Gelegenheit, einen wertvollen Verkehr zu sichern, entschlüpfen lassen. So hat uns, ohne dass wir eine besondere Preisermässigung erreichten, die Aufhebung der Kaffeezölle der Möglichkeit beraubt, mit den kaffeebauenden Ländern Spanisch-Amerikas wertvolle Reziprozitätsverträge abzuschliessen, und ein unbesonnener Abbruch der Zuckerzölle würde die Krone unserem Unvermögen aufsetzen: vorteilhafte Handelsbeziehungen mit jenen Ländern zu gewinnen, die unseren natürlichen Markt bilden und von denen wir heute fast ganz abge-

*) Vergl. den späteren, trotz seines Umfanges sehr dürftigen Enquetebericht: 54. Con. I. Sess. *House Reports* No. 2263, *Report of the Committee on Ways and Means concerning reciprocity and commercial treaties,* p. 8 Botschaft Harrisons (vergl. auch die Anmerk. S. 59).

sperrt sind. Wenn wir die Zollherabsetzungen für Artikel wie Kaffee und Zucker auf jene spanisch-amerikanischen Länder beschränken, die bereit sind, mit uns Reziprozitätsverträge zu vereinbaren, so verbilligen wir die Ware für unser eigenes Volk, erschliessen jedoch gleichzeitig jene Absatzmärkte für die Erzeugnisse unserer Äcker und Werkstätten." *)

1890 waren sowohl der Präsident Harrison wie der tatkräftige, einflussreiche Staatssekretär Blaine von vornherein Anhänger dieser do-ut-des-Politik.

In der Botschaft, mit der er den Bericht über die Internationale Amerikanische Konferenz dem Parlamente zugehen liess, betonte Harrison als bisheriges Hemmnis der Reziprozität, „dass wir aus freien Stücken so vieles hingaben, was für gegenseitige Konzessionen, auf denen Vertragsabmachungen beruhen, von Wert gewesen sein würde."**)

Herr Blaine gab in seinem gleichzeitigen amtlichen Vorbericht diesem Gedanken Hand und Fuss. Um die, früher so oft empfundenen Umständlichkeiten und das Risiko einer Vertragspolitik im eigentlichen Sinne des Wortes — mit grundlegenden Unterhandlungen zwischen den Regierungen und nachträglicher Befragung der Parlamente — zu vermeiden, empfahl er eine bedeutsame Einfügung in die schwebende Tarif- (Mc Kinley-) Bill. Der Präsident solle ermächtigt werden, durch Proklamation allen Nationen der amerikanischen Hemisphäre den freien Eingang ihrer Waren zu gestatten, „falls und solange die betreffende Nation in ihre Häfen, frei von allen Reichs-, Provinzial- (Staats-), Gemeinde- und anderen Abgaben einlässt: unser Weizenmehl, Maismehl und andere Brotstoffe, präservierte Fleischwaren und Fische, Gemüse und Obst, Baumwollsamenöl, Reis und andere Provisionen, alle Lebensmittel eingeschlossen, Holz, Möbel und andere Erzeugnisse aus Holz, landwirtschaftliche Geräte und Maschinen, Gruben- und andere Maschinen, Stahl- und Eisenträger, Stahlschienen, Lokomotiven, Eisenbahnwagen und -materialien, Strassenwagen, gereinigtes Petroleum". ***)

Diese Kundgebung, an sich schon eindrucksvoll, verdient, hier nochmals unterstrichen zu werden, weil in ihr die ursprüngliche

*) Department of State, Washington 26. März 1884: 48. Co. I. Sess. *Senate Report* No. 432.

**) Botschaft vom 19. Juni 1890: 51. Con. I. Sess. *Senate Executive Document* No. 158.

***) Vergl. das ebenerwähnte Senatsdokument, p. 6.

Tendenz der Reziprozität von 1890 viel unverhohlener und fassbarer zum Ausdruck gelangt, wie in der schliesslichen Sektion 3 des Mc Kinleygesetzes. Von einer allgemeinen Reziprozität, von einer umfassenden Tarifvertragspolitik gegenüber den Hauptverkehrsstaaten ist hier überhaupt keine Rede, sondern nur von Beziehungen innerhalb Gesamtamerikas: der Präsident kann zentral- und südamerikanische (oder westindische) Produkte frei von der Zollpflicht erklären, sofern das Ursprungsland den angeführten wichtigsten nordamerikanischen Ausfuhren die Tore öffnet. Europa sollte, wenigstens unmittelbar, bei dieser Reziprozität vollkommen aus dem Spiele bleiben.

Das ist kein Zufall, sondern es entspricht vollkommen, wie wir dargestellt haben, einer langjährigen handelspolitischen Agitation und Stimmung in der Union. Schlagend geht dies auch hervor aus dem Wortlaut der ersten Reziprozitätsklausel im Senat — als die Bill das Repräsentantenhaus verliess, fehlte ihr überhaupt noch jedwede Gegenseitigkeitsbestimmung. Was Senator Hale vor dem *Finance Committee* beantragte, deckte sich vollkommen mit der Blaine'schen Anregung; „alle Produkte irgendwelcher Nation der amerikanischen Hemisphäre" sollten unter den entsprechenden Vorbedingungen begünstigt werden können, und zwar bis zur vollen Zollbefreiung.*)

Gegen einen derartig weitgehenden, freilich auch sehr nebelhaften Panamerikanismus erhoben sich jedoch sofort nicht nur die uns bereits bekannten, durchschlagenden verfassungsmässigen Bedenken, sondern vor allem gewichtige materielle Interessen des Farmertums, das den kommenden Mehrexport von Mehl, Fleisch und sonstigen Massennährmitteln, wie ihn die Reziprozitätspropheten verkündeten, aus triftigen Gründen für leere Einbildung, wenn nicht für Schlimmeres hielt und das andererseits in der Zulassung der Freieinfuhr von Agrarprodukten aus Argentinien und ähnlichen Ländern eine sehr reale Gefahr erblickte. Wo in der ganzen Welt legte jemals ein Parlament die Regelung des internationalen Handels, innerhalb eines ungeheuren Ländergebiets, mit solcher Ausschliesslichkeit in die Hand der Exekutive? Eine Resolution des Senators Mitchell (Oregon) wünschte sofort die einschränkende Deklaration, „dass es nicht im Sinne der Vereinigten Staaten liege, durch einen solchen Vertrag

*) Das Amendement Hale ist im Wortlaut abgedruckt bei *Laughlin-Willis*, p. 191.

oder durch ein Reziprozitätsabkommen Wolle oder Häute frei einzulassen" — das heisst: die einzigen, für die Unionslandwirtschaft damals ernstlich in Rechnung zu ziehenden Konkurrenzerzeugnisse des Südens. Die kanadische Gefahr fürchtete man gleichfalls, da der Antrag Hale auch Kanada eingeschlossen haben würde.

Vor dieser politischen und wirtschaftlichen Gegnerschaft zerflossen die verschwommenen ersten Pläne sehr bald. In dem abschliessenden Gesetz vom 1. Oktober 1890 ist, wie man weiss, sowohl die Präsidentenvollmacht wie der „panamerikanische Freihandel" bis zur Unkenntlichkeit eingeschränkt. Rohzucker, Kaffee, Tee, Häute und Felle*) stehen gesetzlich auf der Freiliste, jedoch kann der Präsident (ziffernmässig bestimmt umschriebene) Zollzuschläge für diese Waren anordnen, falls die Ursprungsstaaten dem Unionsexport eine ungleiche und unvernünftige *(unequal and unreasonable)* Behandlung zufügen. Doch lassen wir nunmehr lieber das Gesetz selber sprechen — freilich in einer Sprache, gegen die unsere Gesetzformulierungen noch immer Muster von Einfachheit und Durchsichtigkeit sind: **)

Sektion 3.

Um mit den, die folgenden Artikel erzeugenden Ländern Gegenseitigkeit der Behandlung zu sichern, soll der **Präsident** nach dem 1. Januar 1892,

falls er überzeugt ist, dass die Regierung eines derjenigen Länder, welche Zucker, Melasse, Kaffee, Tee, rohe Häute oder andere derartige Artikel ausführen, auf die landwirtschaftlichen oder anderen Produkte der Vereinigten Staaten Zölle oder andere Abgaben erhebt, welche er (der Präsident) mit Rücksicht auf die freie Einfuhr von Zucker, Melasse, Kaffee, Tee und Häute in die Union für gegenseitig ungleich und unbillig hält,

befugt und verpflichtet sein, durch Proklamation die Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit sie sich auf die **freie** Einfuhr von Zucker, Melasse, Kaffee, Tee und Häute, von dem betreffenden Lande erzeugt, beziehen, für einen von ihm zu bestimmenden Zeitraum **auszusetzen,**

und in diesem Falle und während solcher Suspension sollen genannte Artikel der betreffenden Länder **folgenden Zöllen** unterworfen sein . . . und zwar wird dann als Ausnahmezoll festgesetzt, immer pro Pfund: für Zucker $^{7}/_{10}$ bis 2 Cents, je nach Standardtype, für Kaffee 3 Cents, für Tee 10 Cents, für Häute $1^{1}/_{2}$ Cents.

Man hatte sich also zuletzt einfach für eine Art Retorsionsklausel entschieden, um unter Umständen Auslandsstaaten für ihre

---

*) Aber, zugunsten der Wollfarmer: except sheepskins, with the wool on!

**) Ich habe diese, wie die späteren Reziprozitätsklauseln durch die Druckanordnung übersichtlicher zu machen gesucht.

Zollfeindseligkeit strafen und zu grösserer Nachgiebigkeit bringen zu können. Dabei deuten die wenigen, für etwaige Strafzölle vorgesehenen Waren unverkennbar auf die eine Gegnerschaft oder Bundesgenossenschaft hin, die man nach wie vor im Auge hatte. Zucker, Kaffee, Tee und Häute — das sind die alten bekannten Grundpfeiler der Einfuhr aus dem südlicheren Amerika. Nur die Wolle fehlt in der Liste, aber aus guten Gründen: die Farmer der Vereinigten Staaten hatten sich hier soeben, im McKinleygesetz, einen viel höheren Schutz erkämpft als je; nach dieser Richtung war es also endgültig vorbei mit jedem Plane, die Zollfreiheit als Lockmittel und den Zoll als blosse Strafandrohung zu verwenden.

Andererseits war die, ursprünglich von Blaine im Staatsdepartement vorgeschlagene und alsdann von Hale im Senat aufgenommene ausdrückliche Einschränkung der Reziprozität auf Amerika nunmehr fortgefallen. Man konnte nichtamerikanische Herkünfte gleichfalls zolldifferenzieren, obwohl man von dieser Absicht nicht ausgegangen war. Und wenn das hinsichtlich des Kaffees, des Tees und der Häute, meines Wissens, tatsächlich niemals in Frage gekommen ist, so lagen beim Zucker die Dinge ganz und gar anders. Bei dieser Ware fielen, schon seit geraumer Zeit, nichtamerikanische Zufuhren immer wuchtiger in die Wagschale. Hier stand man mit der „panamerikanischen" Reziprozitätsklausel mit einem Male, fast unversehens — Europa gegenüber. In dem, am 30. Juni 1890 endenden Fiskaljahr hatte die Union insgesamt 2934 Millionen Lbs. Zucker importiert, davon Rohzucker aus Westindien 1474 Millionen Lbs. (1041 Mill. aus Kuba, 291 Mill. aus Britisch-Westindien, 77 Mill. aus Portoriko, 47 Mill. aus Santo Domingo), aus Südamerika 213 Mill. Lbs., aus Zentralamerika und Mexiko 3,6 Mill. Lbs. — aus Europa allein an Rübenrohzucker 601 Mill. Lbs.*)

Dennoch war die Klausel von 1890 durchaus nicht auf Europa zugeschnitten. Das ergibt ihre parlamentarische Entstehungsgeschichte. Das ergibt weiter der verhältnismässig noch immer geringe Anteil, den in den Vereinigten Staaten die europäischen Zuckerlieferungen von der gesamten europäischen Einfuhr bildeten. Gegenüber Zentral- und Südamerika und Westindien glaubte man die grossen entscheidenden Grundlagen der Einfuhr aufs Korn genommen zu haben. Europa dagegen importierte 1890 für 450 Millionen Dollars Waren

*) Dazu 26,75 Mill. Lbs. Rohrzucker, natürlich nicht in Europa selber erzeugt. *The World's Sugar Production, Monthly Summary*, Washington 1902, p. 2704 ff.

nach der Union, davon machte die bezeichnete Gewichtsmenge Rübenzucker dem Werte nach immer erst 18 Millionen Dollars aus — das sind nur vier Prozent des Gesamtwertes. Selbst wenn man England mit seinem Import von 186½ Millionen ausser Rechnung stellt, kommt man nicht über sieben Prozent für den Anteil des Zuckers hinaus. Wahrlich, hätte man für die Zufuhren aus der alten Welt eine Reziprozitätsklausel nach dem Vorbild der Sektion 3 schaffen wollen und können, so würde sie zweifellos ganz anders ausgesehen haben wie der dürftige Niederschlag der allamerikanischen Bestrebungen im Mc Kinleygesetz.

Um so überraschender war eigentlich der nicht geringe Erfolg gegenüber einigen europäischen Staaten. Die Erklärung liegt jedoch nahe. Gerade beim europäischen Zucker, beim Rübenzucker, hatte sich damals in seltener Heftigkeit ein förmliches Wettrennen um die grossen Auslandsmärkte herausgebildet. Deutschlands, Österreich-Ungarns, Frankreichs Zuckerindustrie war in der Mitte der achtziger Jahre von den schwersten Überproduktionskrisen geschüttelt worden; man kam aus den Sorgen um die Gestaltung der Ausfuhrzuschüsse nicht mehr heraus.*) Der wichtigste Zukunftsmarkt, bisher noch vom Rohrzucker beherrscht, schien Amerika, das plötzlich mit Absperrung durch Zolldifferenzierung drohte. Für die deutsche Regierung kam hinzu, dass sie soeben darauf ausging, den russischen Nachbar zu einem Tarifvertrag zu nötigen, und dass ihr daher das Ausspielen niedrigverzollter amerikanischer Lebensmittelzufuhren gegen höherbelastete russische Agrarerzeugnisse im Augenblick sehr willkommen war. Auch die europäische Auffassung der Meistbegünstigung kam zweifellos den Vereinigten Staaten zu gute.

Kurzum, Deutschland bewilligte die Aufhebung „des im Jahre 1883 aus sanitären Gründen erlassenen Verbotes der Einfuhr von Schweinen, Schweinefleisch und Würsten amerikanischen Ursprungs“, ferner „diejenigen Zollermässigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, welche bei den gegenwärtig deutscherseits geführten Handelsvertragsverhandlungen Österreich-Ungarn und anderen Staaten gewährt worden sind, bezw. etwa noch gewährt werden“. Dafür verpflichtete sich die Union, der Präsident werde dem Deutschem Reiche gegenüber keinen Gebrauch machen

*) Vergl. meine *Zuckerproduktion* S. 107—142: Steuersysteme, Ausfuhrprämien und Kampf um den Weltmarkt.

von „den ihm durch den 51. Bundeskongress in Sektion 3 des Zolltarifgesetzes vom 1. Oktober und in Sektion 5 des Fleischbeschaugesetzes vom 30. August 1890 verliehenen diskretionären Befugnissen", und „Sorge tragen, um den Erzeugnissen Deutschlands, soweit sie unter Sektion 3 des Gesetzes vom 1. Oktober 1890 fallen, die Fortdauer der bestehenden Zollfreiheit zu sichern" (Notenaustausch, Saratoga 22. August 1891.*) Am 1. Februar 1892 erliess der Präsident in Washington eine entsprechende Proklamation.**)

Gegenüber Österreich-Ungarn geschah derselbe Schritt am 26. Mai 1892,***) nachdem das Donaureich den Herkünften aus den Vereinigten Staaten gleichfalls die Verzollung nach dem Vertragstarif zugesagt hatte.

Wir werden später, bei der Besprechung der Meistbegünstigung, diese europäischen Verträge nochmals zu erwähnen haben.†)

Auch bei den Einzelheiten der damaligen inter-amerikanischen Abkommen brauchen wir uns hier nicht lange aufzuhalten. Fast alle diese Abkommen sind erst im Frühjahr 1892 in Kraft getreten, und alle ohne Ausnahme erloschen bereits wieder am 27. August 1894, in der ersten Lebensstunde des neuen Wilsontarifes. Für viele der beteiligten Staaten war die kurze Zwischenzeit sogar noch eine böse Periode der Wirtschaftskrisis und der politischen Umwälzung im Innern. Es genügt also, die Grundlinien dieser allamerikanischen Unionspolitik zusammenfassend hervorzuheben.

Im Vordergrunde der amerikanischen Reziprozitätsstaaten stand Brasilien. Dann handelte es sich weiter um Kuba und Portoriko (Spanien) — um Jamaika, Trinidad, Barbadoes, Guiana, die Leeward- und Windwardinseln (England) — um Santo Domingo, Guatemala, Salvador, Costarica, Honduras und Nicaragua.††) Allen diesen Ländern wurde die freie Zufuhr der Doppeltarifwaren — man gestatte

---

*) Dem deutschen Reichstage mitgeteilt: Drucksachen I. Session 1890/92, No. 571.

**) Abgedruckt in *Reciprocity Treaties*, p. 540. Seltsamerweise findet sich in Harrisons Proklamation eine ganz bestimmte, nicht allzu reichhaltige Liste der in Deutschland zu den Vertragszöllen eingangsberechtigten amerikanischen Waren.

***) Die Harrisonsche Proklamation findet man, nebst einer Zollzusammenstellung des Wiener Generalkonsuls, in *Reciprocity Treaties*, p. 541—544.

†) Ein drittes Abkommen bezog sich auf Frankreich, wurde jedoch nicht rechtzeitig erledigt. Vergl. *Reciprocity Treaties* p. 532.

††) Vergl. *Reciprocity Treaties*, p. 533—540.

den Ausdruck — also von Zucker, Melasse, Kaffee, Tee und Häuten eingeräumt. Die ausbedungenen Gegenvorteile — Zollfreiheiten oder Zollermässigungen, mitunter auch blosse Zollfestlegungen — bezogen sich stets auf lebende Tiere, vor allem für Zuchtzwecke, auf einige Getreidearten, wie Hafer, Gerste, Roggen und Mais, auf Fleischwaren verschiedener Art, auf Brückenbaumaterialien, auf Baumwollsamen und Erzeugnisse daraus, auf Maschinen und Wagen, Bau- und Betriebsbedarf für Eisenbahnen und Schiffe.

Glänzend waren die Errungenschaften der Union keineswegs. Viele, für die Union nicht unwichtige Zölle hatten die Reziprozitätsstaaten wegen ihrer ewigen Geldnöte festhalten müssen. Ferner war überall das Bestreben unverkennbar gewesen, eingewurzelte oder aufkeimende eigene Produktionen nicht durch erleichterte Auslandskonkurrenz gefährden zu lassen. Endlich fehlten einige der wichtigsten amerikanischen Länder ganz und gar. Ja, es fehlten auf dem Kontinent, von Brasilien abgesehen, eigentlich alle grösseren und bedeutsameren Staaten: Mexiko, Argentinien, Peru, Chile, Ecuador, Venezuela — von Kanada in seiner Sonderstellung ganz zu schweigen. Und nur gegen ein paar kleinere Länder, wie Kolumbia, Venezuela und Haiti, brachte man in der Tat die Strafzölle der Sektion 3 zur Anwendung. So unternahm man z. B. gegen Argentinien, das schon auf der Panamerikanischen Konferenz die Opposition geführt hatte, nicht das Geringste — aus grossmütiger Rücksicht auf seine finanzielle Notlage, wie man behauptete — in Wahrheit, weil man der industriellen Weiterverarbeitung wegen die argentinischen Häute nicht mit Zöllen belegen wollte und weil man über andere Zwangsmittel nicht verfügte.

Hätte die ganze damalige Reziprozitätspolitik irgend welchen höheren Wert zu erlangen vermocht, so wäre sie nach 2½ jähriger Dauer nicht so leicht und ohne Zögern wieder preisgegeben worden, auch nicht von einer demokratischen Mehrheit, wie sie dem, gegen Blaine gewählten Präsidenten Cleveland während seiner zweiten Administration von 1893 bis 1895 in beiden Kammern der Bundeslegislatur zur Verfügung stand.

Bei der neuen Tarifreform, die mit der Einbringung der Wilsonbill im Dezember 1893 begann und mit dem Gesetze vom 27. August 1894 endete, scheiterte die Reziprozität wesentlich an derselben Ware, durch die sie einst Fleisch und Blut gewonnen hatte: am Zucker.

Hier war bei Einführung der Zollfreiheit im Jahre 1890 noch keine ausgedehntere heimische Produktion zu berücksichtigen gewesen. Der Rübenbau als Grundlage einer Zuckerfabrikation war damals in der Union fast unbekannt, und die Rohrpflanzer Louisianas hatte man einfach durch eine Produktionsprämie (2 Cents pro Pfund Zucker) für den Zollwegfall schadlos gehalten. Schon wegen der notwendigen Einnahmesteigerung für den Bund griff man jetzt auf die Zuckerverzollung zurück. Doch auch die agrarischen Schutzinteressen wogen jetzt viel schwerer. Im Süden hatten sich die Zuckerrohrfelder ansehnlich vermehrt und verbessert. In den nördlicheren Landstrichen trieb der erschreckende Tiefstand der Getreidepreise zum Anbau lohnenderer Feldfrüchte, unter denen die Zuckerrübe erklärlicherweise in erster Reihe stand. Sowie man jedoch dem tropischen Amerika keine Freieinfuhr von Zucker mehr anzubieten hatte, war der alten Reziprozität vollständig der Boden unter den Füssen hinweggezogen.

Enttäuschungen infolge der bisherigen geringen Erfolge der Gegenseitigkeitspolitik und grundsätzliche Bedenken wirkten bei der Umkehr gleichfalls mit. Gleich der erste Bericht der Budgetkommission (des *Committee on Ways and Means)* an das Repräsentantenhaus hatte die gänzliche Beseitigung der Sektion 3 des Gesetzes von 1890 empfohlen: „Diese Sektion hat keinerlei merkbaren Nutzen für die amerikanische Ausfuhr gehabt. . . Ausserdem glauben wir nicht, dass der Kongress mit Recht dem Präsidenten die Vollmacht erteilen kann, durch Proklamation oder auf anderem Wege unserem Volke Abgaben aufzuerlegen oder zu erlassen.“*) Selbst den vielumstrittenen Wollzoll liess man daher ruhig fallen, ohne die Zollfreiheit an irgendwelche Gegenleistungen des wolleliefernden Auslandes zu knüpfen.

Obwohl gerade diese Seite der Tarifreform von 1894 kaum von besonderem Einfluss auf den Aussenhandel der Union gewesen sein kann, so bot sie doch, als die Wahlbewegung von 1896 allmählich einsetzte und schliesslich, in dem Ringen zwischen Bryan und Mc Kinley, zu unerhörter Erbitterung anschwoll, der republikanischen Partei einen willkommenen Vorwand zu den heftigsten Angriffen gegen das, vom Unglück verfolgte demokratische Regime der zweiten Präsidentschaft Cleveland's. Die Mühlenindustrie, die Fleischkonservenbereitung des Nordwestens sah ihre Hoffnungen auf Südamerika nicht erfüllt — was angesichts des ausserordentlichen Aufschwunges der

---

*) 53. Con. II. Sess. House Report No. 234: *Report of the Committee on Ways and Means relative to the Wilson Bill,* p. 11—12.

kornbauenden und viehzüchtenden Laplataländer eigentlich niemanden Wunder zu nehmen brauchte, was aber einzig und allein dem Erlöschen der Reziprozitätsabkommen mit Brasilien und ähnlichen Absatzgebieten zugeschrieben wurde. Vor Farmern entrüstete man sich über die demokratische Beseitigung des unentbehrlichen Wollzolles; Industriellen wiederum legte man auf das überzeugendste dar, dass eine republikanische Verwaltung für die, gewiss nützliche Zollfreiheit des Rohstoffes auch noch ansehnliche Erleichterungen für die nordamerikanische Fabrikatenausfuhr errungen haben würde. Die Platform, die am 17. Juni 1896 in St. Louis angenommen wurde, bezeichnete den Widerruf der Reziprozität geradezu als ein nationales Unglück *(a national calamity)*: „Wir verlangen ihre Erneuerung und Erweiterung in einer solchen Gestalt, dass der Handel mit anderen Völkern auf gegenseitig gleichen Fuss gebracht wird, dass die Hemmnisse fallen, die heute in den Häfen anderer Länder den Absatz amerikanischer Waren untergraben, und dass erweiterte Märkte für die Erzeugnisse unserer Farmen, Forsten und Fabriken gesichert werden. Schutzzoll und Reziprozität sind Zwillingsmassnahmen der republikanischen Politik und gehen Hand in Hand . . . Auf der Reziprozität ruht der internationale Handel, sie schafft einen Abfluss für unseren Warenüberschuss."

Jedoch, als die Partei durch die Novemberwahlen von 1896 wieder an das Staatsruder gelangt war, da erwies sich die abermalige gesetzliche Umgrenzung des präsidialen Unterhandlungsrechtes schwieriger als jemals vorher.

Im Dingleygesetz vom 24. Juli 1897 ist der Zuckerzoll, neugeregelt, geblieben.*) Der Wollzoll ist wieder hergestellt. Die Häute zahlen 15 Prozent Wertzoll. Alle diese Schutzzollsiege durften, der Wähler wegen, nicht wieder durch Zugeständnisse an das Ausland geschmälert werden. Aber was behielt man dann an Unterhandlungsobjekten, die nach dem bisherigen, vielen schon zu lax erscheinenden konstitutionellen Brauch Ware für Ware nebst dem zugemessenen

---

*) Vergl. meine *Zuckerproduktion* S. 168 ff. über die politischen Kämpfe: „Die Zuckerrübe trat erst jetzt als politischer Machtfaktor hervor, gerade in Bezirken, denen die wichtigsten Wahlentscheidungen zufielen. Rübe und Rohr, die in Europa während der Entfaltung der Rübenzuckerindustrie in unversöhnlicher Feindschaft aufeinander stiessen, kämpfen in Amerika sehr bald Schulter an Schulter für weitere Zollerhöhung. So brachte bereits 1897 das Dingleygesetz Zölle von 1 bis 1,65 Cents für das Pfund Rohzucker und von 1,95 Cents für das Pfund Raffinade."

Zollspielraum bezeichnet werden mussten, um jeder Eigenmächtigkeit der Exekutive bei wirklichen Vertragsabschlüssen vorzubauen? Vor allem: was hatte man Europa anzubieten, dessen handelspolitische Bedeutung immer fühlbarer hervortrat? Wenn mit England wegen seiner Freieinfuhr Unterhandlungen überflüssig schienen, wenn mit Deutschland und Österreich-Ungarn wegen der tatsächlich fortlaufenden, wenn auch nicht rechtlich verbürgten Gewährung des ganzen Vertragstarifes ein Reziprozitätsabkommen vielleicht weniger dringlich war, so blieb Frankreich mit seiner Anwendung der Maximalzölle gegen die Vereinigten Staaten, während gleichzeitig die Einfuhren anderer Staaten nur dem Minimaltarif unterworfen waren.

Welche Warenzölle konnte man hier als Pressionsmittel verwenden, ohne doch — was stets im Auge zu behalten war! — durch ihre spätere Wiederabtragung berechtigte, das heisst politisch genügend einflussreiche heimische Schutzinteressen zu gefährden?

Die Quadratur des Kreises zu finden, konnte kaum mühsamer sein, und der schliesslichen Sektion 3 des Dingleygesetzes merkt man in der Tat die schwere Zangengeburt an:

Abschnitt III.

Zur Ausgleichung des Handels der Vereinigten Staaten mit fremden Ländern und ihren Kolonien, welche die folgenden Artikel oder einen derselben erzeugen und nach diesem Lande ausführen:

Weinstein oder rohen Weinstein oder rohe Weinhefe, Branntwein (brandies) oder andere aus Körnerfrüchten oder anderen Materialien hergestellte oder destillierte Spirituosen, Champagner und alle anderen Schaumweine, nicht moussierende Weine und Wermuth, Gemälde und Statuen,

wird der **Präsident** ermächtigt, nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und danach von Zeit zu Zeit mit den Regierungen jener Länder, welche die obengenannten Artikel oder einen derselben nach den Vereinigten Staaten ausführen, zum Zweck des Abschlusses von Handelsverträgen, in welchen gegenseitige und gleichwertige Zugeständnisse zugunsten der Erzeugnisse und Fabrikate der Vereinigten Staaten zugestanden werden, in **Unterhandlungen** zu treten.

Wenn die Regierung eines Landes oder einer Kolonie, welche die obengenannten Artikel oder einen derselben erzeugt und nach den Vereinigten Staaten ausführt, ein Handelsübereinkommen mit den Vereinigten Staaten abschliessen, oder Zugeständnisse zugunsten der Erzeugnisse oder Fabrikate derselben machen sollte, welche nach Ansicht des Präsidenten gegenseitig und gleichwertig sind, so ist der **Präsident** ermächtigt, während

der Dauer eines solchen Übereinkommens oder Zugeständnisses **durch Proklamation** die Erhebung der in diesem **Gesetz** erwähnten **Zölle** von den genannten Artikeln, welche aus einem solchen Lande oder aus einer solchen Kolonie nach den Vereinigten Staaten ausgeführt werden, **ausser Kraft zu setzen,** und sollen sodann von den genannten Artikeln **folgende Zölle** erhoben werden:

> (folgen die Ermässigungen: Weinstein 5% vom Wert statt 4 bis 6 Cents pro Pfund — Branntwein 1,75 statt 2,25 Dollars — Schaumweine 1,50, 3 und 6 statt 2, 4 und 8 Dollars — andere Weine in Fässern 35 statt 40 und 50 Cents, in Flaschen 1,25 statt 1,60 Cents — Gemälde und Statuen 15 statt 20% vom Werte . . .)

Der Präsident ist berechtigt und verpflichtet, wenn er davon überzeugt ist, dass ein derartiges Übereinkommen, wie es in diesem Abschnitt erwähnt ist, von der Regierung, mit welcher es abgeschlossen wurde, nicht vollständig eingehalten wird, die Ausserkraftsetzung der in diesem Gesetze vorgesehenen Zölle zu widerrufen und dies der betreffenden Regierung mitzuteilen.

* * *

Wenn ferner der Präsident die Überzeugung gewinnt, dass die Regierung eines Landes oder Kolonie, welche direkt oder indirekt nach den Vereinigten Staaten

> Kaffee, Tee, Tonkabohnen oder Vanillebohnen, oder einen dieser Artikel

ausführt, Zölle oder andere Abgaben auf die landwirtschaftlichen, Industrie- oder sonstigen Erzeugnisse der Vereinigten Staaten erhebt, welche der Präsident im Hinblick auf die Einfuhr von dergleichen Kaffee, Tee, Tonkabohnen und Vanillebohnen in die Vereinigten Staaten, wie in diesem Gesetze vorgesehen, vom Standpunkte der Gegenseitigkeit für unbillig und unverhältnismässig erachtet, so ist der Präsident behufs Sicherung eines auf Reziprozität beruhenden Verkehrs mit den die genannten Artikel erzeugenden Staaten berechtigt und verpflichtet, die auf die **freie Einfuhr** von dergleichen Kaffee, Tee, Tonkabohnen und Vanillebohnen, welche Erzeugnisse eines solchen Landes oder einer solchen Kolonie sind, bezüglichen Bestimmungen dieses **Gesetzes** für einen angemessenen Zeitraum durch Proklamation **ausser Kraft zu setzen.**

In diesem Falle und während der Aufhebung der Zollfreiheit sind von Kaffee, Tee, Tonkabohnen und Vanillebohnen, die in einem solchen Lande erzeugt oder unmittelbar oder mittelbar aus demselben ausgeführt wurden, **folgende Zölle** zu erheben:

> Kaffee (immer pro Pfund) 3 Cents — Tee 10 Cents — Tonkabohnen 50 Cents — Vanillebohnen 2 Dollars, Vanillebohnen im Handel als *cuts* bekannt 1 Dollar.

In der zweiten Hälfte dieser neuen Sektion 3 kehrt, wie der erste flüchtige Blick lehrt, die alte panamerikanische Reziprozität

wieder, freilich in recht reduzierter Gestalt. Es fehlt der Zucker, das Hauptexporterzeugnis Westindiens und grosser Bezirke des Festlandes jenseits des Rio Grande. Es fehlen die Häute, das so oft empfohlene Pressionsmittel gegen das nichttropische Amerika — von der Wolle ganz abgesehen. Dafür hat man zuletzt, um das Register nicht aus lauter Löchern bestehen zu lassen, die Tonka- und Vanillebohnen als handelspolitische Waffen willkommen geheissen und in die Liste aufgenommen!

Kein Wunder, dass auf Grund dieser Bestimmungen nicht ein einziges Abkommen, aber meines Wissens auch nicht ein einziger Strafzoll gegen irgendwelchen widerstrebenden amerikanischen Staat in Kraft getreten ist — denn der Vertrag mit Kuba vom 17. Dezember 1903 wurzelt in ganz anderen Voraussetzungen.

Die erste Hälfte der Sektion 3 ist neu. Doch ist hier gleichfalls nicht unschwer zu erkennen, auf wen die als Strafe angedrohte oder als Belohnung versprochene Zolldifferenzierung zugeschnitten war: nämlich auf Frankreich und allenfalls noch auf ein paar andere, wirtschaftlich ähnlich gestellte Staaten, bei denen der überseeische Export von Weinstein, Weinen und Likören, sowie von Kunstwerken gleichfalls eine bedeutsamere Rolle spielt.

Auf Grund dieser eigenartigen Reziprozitätsbestimmung sind in der Tat mit der Zeit einige Übereinkommen abgeschlossen worden, und zwar

	unterzeichnet	in Kraft getreten
mit Frankreich	am 28. Mai 1898	(1. Juni 1898)
„ Italien	„ 8. Februar 1900	(18. Juli 1900)
„ Portugal	„ 22. Mai 1899	(12. Juni 1900)
„ Deutschland	„ 10. Juli 1900	(13. Juli 1900).

Die Union hat dabei jedem beteiligten Lande die in Abschnitt 3 gesetzlich vorgezeichneten Zollermässigungen (auf Weinstein, Weine und Branntweine, auf Kunstwerke) zugesichert — mit Ausnahme der Zollminderungen für Schaumwein, die sich seltsamerweise nur im Vertrag mit Portugal vorfinden.

Dafür haben Frankreich, Italien und Portugal sich verpflichtet, gewisse amerikanische Einfuhren zu niedrigeren Zollsätzen eingehen zu lassen. Doch fast immer handelt es sich dabei lediglich um vorher schon festgelegte Zollsätze, sei es der Handelsverträge, sei es des autonomen Minimaltarifs;*) von selbständigen

*) So gehen im Falle Italiens über die früheren europäischen Vertragsabmachungen hinaus nur die neuvereinbarten Zölle für Baumwollsamenöl, für Fische, mariniert oder in Öl, für Terpentinöl.

Erfolgen der „amerikanischen“ Vertragspolitik kann also gar keine Rede sein. Und dann vor allem: die Zollerleichterungen, die meist weiter nichts wie die einfache Meistbegünstigungsstellung bedeuteten, kamen nur ein paar, vielfach nicht einmal erstklassigen amerikanischen Waren zugute. Wir teilten die dürftige Liste der meistbegünstigten Waren bereits mit: für Frankreich auf Seite 15, für Portugal auf Seite 13, für Italien auf Seite 12.

Einzig und allein Deutschland verpflichtete sich in unendlich viel weitergehender Weise. Es gewährte der Union seinen gesamten Vertragstarif, der für den weitaus beträchtlichsten Teil der enormen Wareneinfuhr Deutschlands ermässigte oder doch gebundene Zölle vorsieht.

Das deutsch-amerikanische Abkommen vom 10. Juli 1900*) gewährt der deutschen Ausfuhr in Teil I die amerikanischen Zollermässigungen für rohen Weinstein und rohe Weinhefe, für Branntwein und andere Spirituosen, für nichtschäumende Weine und Wermuth (also auch hier mit Weglassung der Schaumweine), für Gemälde, Zeichnungen und Bildhauerarbeiten. Dann heisst es wörtlich weiter:

II. Als Gegenleistung sichert die Kaiserlich Deutsche Regierung den Erzeugnissen der Vereinigten Staaten bei der Einfuhr nach Deutschland diejenigen Zollsätze zu, welche durch die in den Jahren 1891 bis 1894 zwischen Deutschland einerseits und Belgien, Italien, Österreich-Ungarn, Rumänien, Russland, Schweiz und Serbien andererseits abgeschlossenen Handelsverträge diesen Ländern zugestanden worden sind.

Ausserdem wird die Kaiserlich Deutsche Regierung, sobald dieses Abkommen in Kraft tritt, diejenigen Anordnungen aufheben, nach welchen aus den Vereinigten Staaten eingehendes getrocknetes und gedörrtes Obst einer Untersuchung auf San José-Schildlaus unterzogen wird. Dieses Obst wird während der Geltung dieses Abkommens keinen anderen Lasten unterworfen werden, als den gesetzmässig darauf ruhenden oder darauf zu legenden Zollsätzen.

III. Dieses Abkommen tritt mit dem Tage des Erlasses der Proklamation des Präsidenten der Vereinigten Staaten, durch welche es Gültigkeit erhält, in Kraft und bleibt in Kraft bis zum Ablauf von drei Monaten nach dem Tage, an welchem eine der Parteien die andere von ihrer Absicht, dasselbe zu beendigen, in Kenntnis setzt.

Als Leistung und Gegenleistung waren in diesem Falle die Zusagen unter I und II zweifellos verblüffend ungleich. So gibt die amerikanische Statistik für das Fiskaljahr 1900 die Gesamtwarenein-

---

*) Vergl. *Handelsarchiv* 1900 Bd. I S. 488, oder auch Dr. Glier, *Die Meistbegünstigungsklausel,* S. 218.

fuhr der Union an auf 849.941.184 Dollars, davon die Einfuhr von

argols, or wine lees	2.388.693	Dollars
brandy, all other spirits, distilled	2.979.257	„
still wines	3.305.587	„
(champagne, othersparklingwines)	(4.115.908)	„
arts works)*	2.264.218	„

Das würde—sogar mit starken Übertreibungen, denn die Schaumweine sind tatsächlich nicht zollermässigt — allenfalls 15 Millionen Dollars zollbegünstigter Einfuhren ergeben, gegenüber der erwähnten Gesamteinfuhr von 850 Millionen Dollars.**)

Dagegen wird in der Denkschrift, die 1897 das Reichsamt des Innern über die Wirkung unserer Handelsverträge herausgab,***) die deutsche Gesamteinfuhr pro 1896 auf 4558 Millionen Mark beziffert, die „Einfuhr von Waren, für die seit 1892 ermässigte Zollsätze zugestanden sind“, auf 1175 Mill. M., ferner die „Einfuhr von Waren, für die seit 1892 der Zollsatz oder die Zollfreiheit gebunden ist“, auf 2392 Mill. M., sodass noch nicht eine Milliarde für die Einfuhr aller, ausserhalb der Vertragssphäre gelassenen Waren bleibt! Die vertragsmässig geregelte Einfuhr verhielt sich zur Gesamteinfuhr: im Falle Deutschlands etwa wie 3600 : 4600 Mill. M., im Falle Amerikas wie 60 : 3400 Mill. M.!

Verblüffend ungleich stellte sich das handelsdiplomatische Spiel und Gegenspiel auch dann, wenn man auf der einen Seite Deutschlands und Frankreichs Interesse an den Minderzöllen der Gegenseitigkeitsklausel, auf der anderen Seite Frankreichs und Deutschlands Zugeständnisse vergleicht.

Die hier erörterten Dingley-Reziprozitätsbestimmungen waren, wie betont, unmittelbar auf Frankreich berechnet, keineswegs auf Deutschland, das höchstens für Weine stärker in Frage kam, aber selbst da noch weit hinter Frankreich zurückstand. Es importierten nämlich (abermals im Jahre 1900) nach der Union:

---

*) Also wohl viel umfassender wie die Gemälde und Skulpturen der Reziprozitätsklausel.

**) *Monthly Summary,* Juni 1902, p. 4541, 4524, 4536, 4539, 4522, dazu später noch, bei der Teilung nach Ursprungsländern Mai 1903, p. 4043. — Die Ziffern der deutschen Statistik sind für 1900 zusammengestellt in Conrad's *Jahrbüchern,* 3. Folge, Bd. 23, S. 731.

***) *Der auswärtige Handel des deutschen Zollgebiets . . . 1880 bis 1896.* Berlin 1897, S. 2.

	Frankreich	Deutschland
	Dollars	
Weinstein und Hefe	1.219.699	—*
Brandies und Spirituosen	876.194	89.037
Weine aller Art	4.832.744	1.166.442
Kunstwerke	1.445.289	110.779

Mit anderen Worten: an den, im Dingleygesetz mit Doppelzöllen bedachten Artikeln hatte Frankreich ein Einfuhrinteresse, gleich 8,4 Millionen Dollars — Deutschland ein Interesse, noch nicht einmal gleich 1,4 Millionen Dollars. Um hierfür der amerikanischen Minimalzölle teilhaftig zu werden, griff Frankreich, das meistbeteiligte Land, eine Handvoll Waren aus seinem Minimaltarif heraus (vergl. S. 15) und die Vereinigten Staaten liessen sich damit abfinden. Deutschland, dem die Sektion 3 des Dingleygesetzes gar nicht galt und verhältnismässig ziemlich gleichgültig sein konnte, stellte seinen ganzen Vertragstarif mit den hunderten von Vertragspositionen zur Verfügung!

Für die Vereinigten Staaten wiederholte sich somit nach dem Dingleygesetz von 1897 eine ähnlich angenehme Erfahrung wie nach dem Mc Kinleygesetz von 1890. 1890 war die Reziprozitätsformel, mit dem Zucker an ihrer Spitze, zunächst ausschliesslich auf Westindien und das südlichere Amerika zugespitzt. Aber den weitaus grössten handelsdiplomatischen Erfolg erzielte man gegenüber Deutschland und Österreich-Ungarn (vergl. S. 63). 1897 wählte man einige neue Kompensationsobjekte, um Frankreich gefügiger zu machen, das nur aus eigenem freien Entschluss einige seiner Minimalzölle auf Amerika anwandte, im übrigen jedoch die Verzollung nach dem Maximaltarif als normales Verhältnis gegenüber den Vereinigten Staaten betrachtete. Und die Fülle der Gegenleistungen kam abermals von der Seite Deutschlands, das für die Union als Absatzgebiet noch dazu zwei- bis dreimal so hoch steht wie Frankreich.

Doch diese, auf den ersten Blick befremdlichen Vorgänge werden sofort begreiflich, wenn wir die Meistbegünstigungsfrage behandelt haben werden.

Bevor wir uns ihr zuwenden, hätten wir an dieser Stelle nur noch den krönenden Abschluss der Reziprozitätsgesetzgebung von 1897 zu verzeichnen.

*) 1901 ganze 324 Dollars, 1902 ganze 713 Dollars!

In beiden gesetzgebenden Kammern in Washington hatte man gegen Ende der neunziger Jahre das unbestimmte Gefühl oder schon das klare Bewusstsein, dass sich schliesslich, vor allem in Hinblick auf Europa, nichts Durchschlagendes in Gegenseitigkeitsverhandlungen erzielen lassen werde mit den wenigen Waren der Sektion 3 und mit der blossen Vollmacht des Präsidenten, die naturgemäss auf diese Waren beschränkt und im Zollspielraum genau umschrieben blieb. Man hatte sich, wie unsere geschichtliche Darstellung ergibt, zu diesem Ausweg aus konstitutionellen Gründen entschlossen: weil man für den Abschluss internationaler Vereinbarungen die Exekutive gar nicht entbehren konnte und sie andrerseits doch von vornherein auf den ausgesprochenen Willen des Parlamentes festlegen wollte. Aber im Laufe der Zeit und Erfahrung hatte sich dieses System des kleinlich beschränkten Doppeltarifs nur als eine Fessel für jede umfassendere, weiter ausblickende Vertragspolitik erwiesen. Man hatte auf diesem Wege zuletzt entweder gar nichts mehr erreicht — wie gegenüber den Republiken und Kolonien des eigenen Erdteils — oder nur unbefriedigendes Stückwerk erzielt, wie im allgemeinen gegenüber Europa. Man gestattete deshalb zum ersten Male ausdrücklich zollpolitische Unterhandlungen mit weitergesteckten, von der Exekutive selbst gewählten Zielen und Mitteln, aber unter Vorbehalt aller Genehmigungs- und Verwerfungsrechte des Kongresses. Was wir in Europa von jeher kaum anders kennen, drängte sich zuletzt auch dem grossen Freistaate jenseits des Ozeans als das zweckdienlichere, obwohl noch ungewohnte Verfahren auf.

So findet sich denn im Dingleygesetz die weitere, unter Umständen einen entscheidenden handelspolitischen Umschwung einleitende Sektion 4:

Abschnitt IV.

Wenn der Präsident der Vereinigten Staaten auf den Rat und mit Zustimmung des **Senats** behufs Sicherung eines auf Reziprozität beruhenden Verkehres mit fremden Ländern innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Handelsvertrag oder Handelsverträge mit einem anderen Lande oder mit anderen Ländern wegen Zulassung der Waren der Vereinigten Staaten, deren Verwendung und Absatz in diesen Ländern im Interesse der Vereinigten Staaten liegt, abschliesst,

so soll er in einem solchen Vertrage oder in solchen Verträgen in Anbetracht der Vorteile, welche den Vereinigten Staaten daraus erwachsen,

für einen bestimmten, fünf Jahre nicht übersteigenden Zeitraum eine **Ermässigung** der durch dieses Gesetz vorgeschriebenen **Zölle bis um 20 Prozent** für Waren des anderen Landes oder der anderen Länder, mit welchen ein derartiger Vertrag oder derartige Verträge vereinbart werden, vorsehen und die in Betracht kommenden Waren darin bezeichnen;

oder er soll für die Dauer dieses Zeitraumes die Übertragung solcher Waren, welche Natur**erzeugnisse** des betreffenden fremden Landes oder der betreffenden fremden Länder und **nicht** der Vereinigten Staaten sind, aus der Liste der zollpflichtigen Artikel in die **Frei**liste verfügen; oder er soll die Bestimmung aufnehmen, dass während eines bestimmten, fünf Jahre nicht übersteigenden Zeitraumes näher zu bezeichnende Waren, welche auf der Freiliste stehen, auf derselben beizubehalten seien.

Wenn ein solcher Vertrag vom **Senate** in gehöriger Form ratifiziert und vom **Kongresse** genehmigt und eine entsprechende öffentliche Verlautbarung erflossen ist, sollen die Zölle, welche von den Vereinigten Staaten von den bezeichneten Waren aus dem fremden Lande, mit welchem ein derartiger Vertrag abgeschlossen wurde, erhoben werden, während des vorgesehenen Zeitraumes die in diesem Vertrage festgesetzten und vorgesehenen Zölle und keine anderen sein.

Auch für die Beurteilung dieses Schrittes — ehe wir uns dem letzten Stadium der amerikanischen Reziprozitätspolitik zuwenden können — bedarf die Meistbegünstigungsauffassung der Vereinigten Staaten und anderer Länder, vorwiegend Europas, einer genaueren Darlegung.



III.

Meistbegünstigung, Gegenseitigkeit und ausschliessliche Begünstigungen

Ueber die Geschichte und das Wesen der *amerikanischen Meistbegünstigung* sind mit der Zeit recht seltsame, kraus verworrene Vorstellungen entstanden und, bald in engeren, bald in weiteren Kreisen, dennoch mit Beifall begrüsst worden. Neuerdings konnte sogar eine der grundlosesten und grundverkehrtesten Anschauungen zu geradezu monumentalem Ausdruck gelangen: in dem bekannten, vom *Mitteleuropäischen Wirtschaftsverein* herausgegebenen Werk von Dr. L. Glier.*)

Doch liegt mir, an dieser Stelle, jede breitere polemische Ausführung gegen die Auffassungen anderer fern. Auch die ältere historische Entwickelung der amerikanischen Meistbegünstigungsformel und Meistbegünstigungspraxis könnte hier ruhig und gern beiseite bleiben, einfach, weil gerade im vorliegenden Falle zwischen amerikanischer Vergangenheit und Gegenwart gar nicht die lückenlose Uebereinstimmung besteht, die vor allem Herr Dr. L. Glier nachzuweisen sucht — leider nicht nachzuweisen versucht an der Hand

*) Dr. L. Glier, *Die Meistbegünstigungsklausel. Eine entwickelungsgeschichtliche Studie, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verträge mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Argentinien. Veröffentl. des Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins* II. Berlin 1905. — Als Materialiensammlung hat das Buch unbestreitbare Verdienste; sogar einzelnen praktischen handelspolitischen Schlussfolgerungen Dr. Gliers stehe ich gar nicht so fern. Um so unhaltbarer scheint mir die eingeschlagene Methode seiner Beweisführung und seine ganze Grundauffassung der früheren Reziprozität.

einer geschichtlichen Analyse der lebensvollen realen handelspolitischen Vorgänge, sondern lediglich auf Grund einer gequälten Vergleichung und Interpretation massenhaft zusammengetragener toter konventioneller Formeln, dabei auch noch unter den befremdlichsten Gedankenverrenkungen und Wortausdeutungen, um, endlich, hinter den einheitlichen, die Zeiten überdauernden wahren „Geist“ und Sinn der „amerikanischen“ Rechtsklausel zu kommen. Doch schätze ich den *Mitteleuropäischen Wirtschaftsverein* zu hoch, um seine Veröffentlichung ganz und gar mit Stillschweigen zu übergehen. Ferner wirft die Kenntnis der Anfänge und des Werdenden, trotz aller seitdem erfolgten Neubildungen und Veränderungen, manche helleren Lichter auf das zuletzt Gewordene, das uns hier in erster Linie angeht. Auch sonst scheint es nützlich, durch Hervorhebung einiger geschichtlich bedeutsamer Zusammenhänge die öffentliche Aufmerksamkeit wieder mehr dem eigentlich entscheidenden Kern der ganzen Streitfrage zuzulenken. Eine nähere Begründung dieses einleitenden Teiles muss ich jedoch für eine andere Gelegenheit aufsparen.

Seitdem die unabhängig gewordenen Vereinigten Staaten von Amerika ihre ersten Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsverträge schlossen, kehren fast in jeder solchen Urkunde zwei Formeln wieder, gewöhnlich gleich nach den grundlegenden Bestimmungen: dass gegenseitig der Eingang der Schiffe und Waren, der Aufenthalt und die Niederlassung, der Gewerbe- und Handelsbetrieb der Staatsangehörigen frei sein solle. Wir teilen sowohl Formel *A* wie Formel *B* in der Fassung des preussisch-amerikanischen Vertrages vom Jahre 1828 mit, und zwar zuerst im englischen und französischen Urtext, dann in der etwas blasseren, amtlichen deutschen Übersetzung:

A. **No higher or other** duties shall be imposed on the importation into the United States, of any article, the produce or manufacture of Prussia . . . than **are, or shall be,** payable on the like article, being the produce or manufacture **of any other** foreign country (Artikel 5 des preussisch-amerikanischen Vertrags).

B. If either party shall, **hereafter,** grant to any other nation, any particular favor in navigation or commerce, it shall immediately become common to the other party, **freely, where** it is **freely** granted to such other nation, **or** on yielding **the same compensation, when** the grant is **conditional** (Artikel 9 des preussisch-amerikanischen Vertrags).

A. Il **ne** sera imposé **d'autres ni de plus forts** droits sur l'importation dans les États-Unis, des articles provenant du sol ou de l'industrie du royaume de Prusse . . . que ceux qui **sont, ou seront** imposés sur les mêmes articles provenant du sol ou de l'industrie **de tout autre** pays étranger.

B. Si l'une des parties contractantes accorde, **par la suite,** à d'autres nations quelque faveur particulière, en fait de commerce ou de navigation, cette faveur deviendra aussitôt commune à l'autre partie, qui en jouira **gratuitement, si** la concession est **gratuite, ou** en accordant **la même compensation si** la concession est **conditionelle.**

A. Auf den Eingang der Erzeugnisse des Bodens oder des Kunstfleisses des Königreichs Preussen in die Vereinigten Staaten . . . sollen **weder andere noch höhere** Abgaben gelegt werden als diejenigen, welche auf dieselben Artikel, wenn sie Erzeugnisse des Bodens oder des Kunstfleisses **irgend eines andern** fremden Landes, gelegt **sind oder** gelegt **werden möchten.**

B. Wenn von einem der kontrahierenden Teile **in der Folge** anderen Nationen irgend eine besondere Begünstigung in betreff des Handels oder der Schiffahrt zugestanden werden sollte, so soll diese Begünstigung sofort auch dem anderen Teile mit zugute kommen, welcher dieselbe, **wenn** sie **ohne Gegenleistung** zugestanden ist, ebenfalls **ohne** eine solche, **wenn** sie aber an die Bedingung einer **Vergeltung** geknüpft ist, gegen **Bewilligung derselben Vergeltung** geniessen wird.

Die Formel *A,* welche die eigentlichen Zölle für die Einfuhrwaren (die duties on importation, die droits sur l'importation) betrifft, ist, für sich genommen, vollkommen eindeutig. Sie kann kaum eindeutiger sein. Auch nicht „*irgend* ein anderes Land" (*any* other country) darf im Zollsatze *irgend*welches Einfuhrartikels (of *any* article) günstiger gestellt sein; die Ware des Vertragsstaates zahlt den niedrigsten Zollsatz, der überhaupt, im ganzen Umkreise aller konkurrierenden Einfuhrstaaten, rechtsgültig zulässig scheint. Die Meistbegünstigung ist, was die Zölle anbelangt, nicht nur als Regel, sondern ausnahmslos verbürgt. Und zwar nicht nur, wie man unbegreiflicher Weise behauptet hat, verbürgt für Vergangenheit und Gegenwart, sondern ausdrücklich zugesichert auch für alle künftigen Zollsätze, die auf irgendwelches Land jemals angewendet werden könnten. Es sind unbedingt ausgeschlossen: higher or other duties than *are* or *shall be* payable on the like article of any other foreign country; es handelt sich sowohl um droits qui *sont* wie um droits qui *seront.* Die deutsche, für die Interpretation natürlich durchaus gleichgültige Übersetzung gibt das leider ziemlich verschwommen und verwaschen wieder; aber selbst in ihrem Wortlaut finden die oft-

gehörten Behauptungen über volle *Meistbegünstigung* „im Moment des Vertragsabschlusses" und über blosse *Gegenseitigkeit* „in der Folge" nicht den geringsten Grund — nicht einmal den geringsten Milderungsgrund für die Urheber dieser, heute schon weitverbreiteten Legende.

Aber neben Formel *A* steht doch die Formel *B*, die für später (hereafter) gewisse Sonderbegünstigungen für Handel und Schiffahrt (particular favors in navigation and commerce, faveurs particulières en fait de commerce ou de navigation) *nur bedingungsweise* verallgemeinert: freely, where freely granted, sonst jedoch erst gegen Einräumung der *gleichen Kompensation* (of the same compensation, de la même compensation), when the grant is *conditional* (si la concession est conditionelle)?

Wenn sich das mit auf die Zölle erstrecken sollte, oder gar ausschliesslich auf die Zölle, so ständen wir also vor der Tatsache, dass zwei als gleichwertig nebeneinander gereihte Vertragsbestimmungen sich nicht nur scharf widersprechen, sondern sich in wesentlichen Teilen einfach gegenseitig aufheben. Entweder die *künftig* (hereafter, in der Folge) nach irgendeiner Seite niedriger angesetzten Zölle sind, nach Formel *B*, nur *konditionell* übertragbar, dann war es Unüberlegtheit oder beabsichtigtes Blendwerk, in Formel *A* von *keinen höheren oder anderen Zöllen* zu sprechen, als heute von *irgendwelcher* Nation tatsächlich erhoben werden oder *jemals* in Zukunft erhoben werden könnten (than *are* payable *or shall be* payable . . . by *any* other foreign country). Oder umgekehrt, jede, im Vergleich zu *irgendwelchem* dritten Staate höhere Zollzahlung für irgendwelchen Artikel ist heute und in Zukunft ausgeschlossen, dann kann mit der Anwendung der Formel *B* niemals Ernst gemacht werden: Gegenleistungen könnte man ja nur erreichen, wenn man wenigstens zeitweise von irgendwelchem Artikel (any article) höhere und andere Zölle (higher and other duties) wie gegenüber irgendeinem dritten Lande (any other foreign country) erheben dürfte — und das verbietet Formel *A* für Gegenwart und Zukunft ganz direkt und ohne alle Umschweife.

Nun kann zweifellos ein solcher Widerspruch in einem und demselben Vertrage vorkommen, wenn keiner der am Vertragsabschluss Beteiligten den betreffenden Punkten grösseren Wert beimisst, wenn ihnen daher niemand grössere Sorgfalt bei der formellen Regelung zuwendet. Solch ein innerer Widerspruch kann dann und wann sogar von der einen Seite gewollt sein, die von vornherein die Gegenseite

zu täuschen und für spätere Vertragsumgehungen eine bequeme Hintertüre offenzuhalten sucht. In unserem Falle ist jedoch die eine wie die andere Möglichkeit rundweg abzulehnen. Selbstverständlich ist der Zollordnung stets ein allererster Rang innerhalb der Unterhandlungsgegenstände zuerkannt worden. Und wenn einer verschlagenen Diplomatie vielleicht das eine oder das andere Mal ein solches Doppelspiel hätte gelingen können, irgendwo und irgendwann hätte es schliesslich versagen müssen; die beiden Klauseln sind jedoch, mit ganz geringen Abweichungen in der äusserlichen Formgebung, viele Jahrzehnte hindurch in so gut wie alle Unionsverträge aufgenommen worden — und ausserdem, gleich oder ähnlich lautend, noch in zahllose Verträge, mit denen die Union niemals etwas zu schaffen hatte.

Soweit man demnach, unter den vorliegenden Umständen, mit blossen Schlussfolgerungen operieren darf, ergäbe sich ohne interpretatorische und logische Gewaltsamkeiten lediglich die eine Entscheidung: Da Formel *A* offensichtlich die Zollbehandlung, die Zollmeistbegünstigung für jetzt und später ganz eindeutig und uneingeschränkt regelt, so kann sich die Formel *B* mit ihren weitgehenden Zukunftsvorbehalten gar nicht auf die Zölle beziehen. Die in der Formel *B* ins Auge gefassten *Handels- und Schiffahrtserleichterungen* — wir wählen nunmehr mit Absicht eine freiere, aber durchaus sinngemässe Übersetzung — müssen einem ganz anderen Gebiet der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gelten.

Damit stimmt zugleich eine umfassende, durch Jahrzehnte hindurch festgehaltene handelspolitische Praxis überein: eine tatsachenreiche geschichtliche Erfahrung, gegen die wahrlich alle rein abstrakte Beweisführung aus dem Wortlaute und dem vermeintlichen Geiste von konventionellen Formeln selbst dann federleicht wiegen würde, wenn die aufgewendete Logik in sich geschlossen und unanfechtbar schiene.

Neuerdings, unter dem Eindruck der unaufhörlichen Kämpfe um die autonomen Zolltarife in den verschiedensten Ländern, in der Zeit der internationalen Zollkonflikte und Zollvereinbarungen, haben wir uns allzusehr daran gewöhnt, bei Handelsverträgen immer gleich an etwas ähnliches zu denken wie unsere vielumstrittenen modernen Tarifverträge, in deren Mittelpunkt eine mehr oder weniger lange Liste von gebundenen oder ermässigten Zöllen steht. Ganz un-

willkürlich, ohne weitere Überlegung und Nachprüfung, stellen wir uns unter Vergünstigungen, Erleichterungen, Zugeständnissen aller Art ausschliesslich Zollkonzessionen vor.

Diese Vorstellung lag jedoch an der Wende des achzehnten und neunzehnten Jahrhunderts, also in der Periode des Aufkommens der vermeintlich amerikanischen Formel, der Union wie den europäischen Staaten vollständig fern. Am allerfernsten wahrscheinlich den *United States* selber.

Die freigewordenen amerikanischen Kolonisten, in ihrem Kerne noch ganz überwiegend dem nördlichen Küsten- uud Seengebiet angehörig, traten mit der überseeischen Aussenwelt zunächst weniger als Warenexporteure wie als Schiffsbauer, Hochseefischer und Meerfahrer in Verbindung. Vor dem Unabhängigkeitskriege war ein Drittel der unter britischer Flagge segelnden Schiffsflotte amerikanischen Ursprungs. Gerade durch die hereinbrechenden grossen europäischen Kriege vertieften sich die maritimen Neigungen in dem jungen Freistaate noch weiter. Amerikanische Schiffe waren es, denen in dem kräfteverzehrenden Ringen zwischen Frankreich und England um die Weltherrschaft fast der gesamte Handel zwischen Europa und seinen Kolonien in den Schoss fiel, vor allem mit den bald heissumstrittenen, bald hilflos preisgegebenen, damals enorm wichtigen Kolonien unmittelbar in der Nähe und zu den Füssen der Union. Zeitweilig bot allein die neutrale Flagge der Vereinigten Staaten grossen unersetzlichen Weltverkehrsinteressen ein letztes sicheres Asyl. Als der Frieden zurückgekehrt ist, finden wir die amerikanischen Fahrzeuge auf allen Hochstrassen und in allen Fischereigründen des Atlantischen Ozeans und Nordeuropas, im mittelländischem Meere bis hinüber zum Bosporus und bald noch darüber hinaus im türkisch-russischen Binnenmeer; wir finden sie weiter, oft in grösserer Zahl als die Schiffe irgendeiner anderen Nation, in der Südsee, in den japanisch-chinesischen Gewässern, an den Küsten Siams, Persiens und Maskats. Alle Staaten bringen der neuen Macht durch Verträge ihre erste Huldigung dar; alle Staaten bemühen sich um die Wette, durch engere vertragsmässige Beziehungen mitbeteiligt zu werden an der Erschliessung des zu glänzenden Hoffnungen berechtigenden überseeischen Reiches, dessen Aussenhandel bisher, durch das zusammengebrochene alte monopolistische Kolonialsystem, der Flotte Englands oder auch Frankreichs und Spaniens vorbehalten war. Vor allem die seefahrenden Völker und Staaten griffen deshalb am raschesten zu: Schweden und Norwegen, Dänemark, Holland, die

Hansestädte, Preussen, erst recht natürlich die beiden Rivalen Frankreich und England, für die es an Handel zu retten und neu zu gewinnen galt, was man an kolonialem Landbesitz dauernd verloren hatte. Aber die amerikanische Politik — immer in erster Linie Schifffahrtspolitik — unternahm ihrerseits ganz selbständige, ergebnisreiche Vorstösse; ihre Unterhändler entfalteten eine rege Tätigkeit in Algier und Marokko, in Tunis und Tripolis, in Sizilien, bei der hohen Pforte, später in Siam, China und Japan — und am allerwirksamsten in den vom romanisch-europäischen politischen und wirtschaftlichen Joche befreiten Staaten Zentral- und Südamerikas, wo das Auftreten und Eingreifen der Union, neben und nach England, geradezu epochemachend wird für die Freiheit des Verkehrs in den Häfen, an den Küsten, auf den Riesenströmen und Flüssen.

Das ist das ganze historische Milieu, das wir bei der nachträglichen Beurteilung und Interpretation der Verträge niemals aus dem Auge verlieren dürfen. Unter solchen Umständen waren die Ziele beim Vertragsabschluss ganz von selber gegeben: Anerkennung der Selbständigkeit und Ebenbürtigkeit der jugendlich aufstrebenden neuen Nation und ihrer Bürger, Gewährung des vollen Rechtsschutzes, Befugnis zur Niederlassung, zum Gewerbe- und Handelsbetrieb, zum Erwerb von Grundbesitz, Öffnung der Häfen, der Meerengen, der Flüsse, keine Differenzialbelastungen der Schiffe hinsichtlich der Abgaben aller Art, der Hafen- und Lotsengebühren, der Tonnengelder, der Feuer- und Leuchtturmauflagen, Zulassung von Konsuln mit den üblichen wertvollen und unentbehrlichen Rechten.

Die einzelnen Zollsätze spielen zunächst gar keine, auch nicht die allergeringste Rolle bei solchen Vereinbarungen. Förmliche Tarifverträge im heutigen Sinne, und wenn sie noch so bescheidener Art gewesen wären, lagen so gut wie vollständig ausser dem Gesichtskreis jener Tage. Nun gar schon eine zielbewusste Regelung zu treffen für den übersinnlich unfassbaren Fall, dass künftig einmal weitere Tarifverträge mit dritten Staaten zustande kämen und die eigenen Vertragszölle also *pro futuro* nicht mehr die niedrigsten wären, dabei sogar schon für diese metaphysischen Möglichkeiten eine feste, unerschütterliche eigene amerikanische Tradition und Praxis herauszubilden, die leider in Europa der Vergessenheit verfiel und endlich, jetzt nach hundert und einigen Jahren, wieder entdeckt worden ist — auf solche Einfälle sollte man lieber gar nicht erst geraten. Für die damals Beteiligten genügte, was die Zölle anbelangt, vollkommen die einfache Klausel, dass jetzt und in Zukunft kein Staat in der

Zollzahlung differentiell günstiger behandelt werden sollte (also unsere Formel *A)*. Die verwickelteren Probleme und Aufgaben hat erst eine viel spätere Zeit mit ihren Tarifverträgen gestellt und dann natürlich auch erst zu wirklichem Bewusstsein gebracht.

Kurzum, was jene Zeiten erstrebten und innerhalb eines ansehnlichen Kulturkreises allmählich verwirklichten, das war die internationale Ausbreitung der liberalen Wirtschaftsrechte, die heute zu einem guten Teile schon zum eisernen Bestand des allgemeinen Völkerrechtes geworden sind, die damals jedoch Schritt vor Schritt durch ein vielmaschiges Netz von Einzelverträgen zur Geltung gebracht werden mussten.

Bei dieser bruchstückweisen Überwindung des alten Systems der Abschliessung und Unzugänglichkeit hat eine Waffe — überall, nicht nur in der Hand der Amerikaner — vielseitige Anwendung gefunden und zweifellos recht häufig vorzügliche Dienste geleistet: die ***Gegenseitigkeit***, die ***Reziprozität***.

Wir Deutsche haben diese Waffe gleichfalls fleissig gehandhabt. Ja, wir verwenden sie heute noch: im Markenschutz, in der Zulassung zur Küstenschiffahrt und noch auf manchen anderen, nicht unwichtigen Gebieten des Wirtschaftsrechtes. Beispielsweise, auf die Zusicherung hin, dass in der österreichisch-ungarischen Monarchie „bezüglich des Schutzes der Warenbezeichnungen und -verpackungen sowie überhaupt der Fabrik- und Handelsmarken“ die Angehörigen des Deutschen Reiches wie dortige Angehörige gestellt sein sollen, gewährten wir bei uns den Österreichern und Ungarn denselben gesetzlichen Markenschutz wie den eigenen Reichsangehörigen. Das ist zweifellos gegen früher eine *kommerzielle* Besserstellung, eine *Begünstigung* (a favor, in commerce). Aber wir übertrugen und übertragen diese Begünstigung des einen Landes keineswegs *ohne Gegenleistung* (freely) auf andere Staaten, sondern wir tun dies erst *nach Bewilligung* ***derselben*** *Vergeltung* (on yielding *the same* compensation, en accordant **la même** compensation): das heisst, nur für den Fall, dass der dritte Staat unsere Angehörigen gleichfalls mit seinen Inländern auf eine und dieselbe Stufe rückt. So sind, Zug um Zug, in Deutschland eine ganze Reihe von Ländern der Vergünstigung Österreich-Ungarns, das heisst des vollen reichsgesetzlichen Markenschutzes, teilhaftig geworden, während sich andererseits für den deutschen Fabrikanten und Händler weitere Auslandsgebiete des Rechtsschutzes geöffnet haben. — Die Küstenschiffahrt haben wir verschiedenen Ländern (Belgien, Brasilien,

Dänemark, Grossbritannien, Italien, Schweden und Norwegen) freigegeben, und zwar deshalb, weil diese Staaten die deutsche Flagge in ihrem Küstenverkehr zulassen. Wir sind wohl auch stets bereit gewesen, dieses Recht und Vorrecht *anderen Teilen mit zugute kommen* zu lassen (it shall become common to the other party), aber nicht *ohne eine Gegenleistung,* sondern *gegen Bewilligung* **derselben** *Vergeltung* — mit anderen Worten: wenn der Staat, der die deutsche Begünstigung wünscht, in seinem Herrschaftsbereich den deutschen Schiffen die Küstenfrachtfahrt gleichfalls erlaubt. Ist es doch nicht allzu lange her, dass in deutschen Bundesstaaten den Bundesbrüdern aus der nächsten Nachbarschaft Niederlassungsfreiheit, Freizügigkeit und bestimmte Gewerberechte nur nach vorheriger Einräumung von Reziprozität seitens des Nachbarstaates zustanden: unter der „Bedingung des Gegenrechtes", wie man es zu nennen beliebte. Und als der deutsch-französische Handelsvertrag den Franzosen eine verhältnismässig weitgehende wirtschaftliche Bewegungsfreiheit in ganz Deutschland, in allen Zollvereinsstaaten zusicherte, da blieb in manchem Krähwinkel noch immer die dornige innerdeutsche Frage zu lösen, ob unter sotanen Umständen der inländische, der deutsche Ausländer — sagen wir: der Hesse oder Braunschweiger in Hannover — ohne weiteres (freely) dem *begünstigten* Franzmann gleichgestellt sein solle, oder erst nach ganz unzweifelhafter Erfüllung der „Bedingung des Gegenrechtes" (für die Hannoveraner in Hessen, in Braunschweig). Erst die politischen Umwälzungen von 1866 machten weiteres Kopfzerbrechen hierüber überflüssig. — Noch weiter zurück stossen wir auf eine ganz konsequente Reziprozitätspolitik für die Schiffahrt, vor allem in Preussen. Preussen hatte sich, nach einer schwächlicheren Praxis, zu dem Standpunkte bekehrt: die fremde Flagge der eigenen gleichzustellen, falls das betreffende Ausland preussische Schiffe nicht schlechter wie seine nationalen Schiffe behandele; die Meistbegünstigung trat hier also immer nur *konditionell* ein: gegen Erfüllung der gleichen Voraussetzung. Es ist bekannt, dass diese Haltung Preussens keinen geringen Eindruck hinterliess und in so manchem Lande einem freieren Schiffahrtssystem Geburtshelferdienste leistete.*) Auch andere Staaten nahmen ihrerseits

*) Auch die Hansestädte schlossen *Reziprozitäts*verträge. Die Entdecker der „spezifisch amerikanischen" Reziprozität müssen sich bass verwundern, wenn sie bei dem preussischen Finanzrat Felber (1829) lesen: „Nicht in Europa allein fand der von Preussen aufgestellte Grundsatz der Reziprozität seine immer steigende verdiente Anerkennung, sondern auch

diese Art des Vorgehens auf, sodass der erste Anstoss sich nach den verschiedensten Seiten und unter Bildung immer neuer Aktionsmittelpunkte aufrüttelnd fortpflanzte.

Weitaus in der vordersten Reihe der europäischen Reziprozitätspolitik stand alsdann geraume Zeit England. England, nicht unbeeinflusst von Preussen, benutzte die unumgänglichen Milderungen seiner Navigationsakte nach Kräften dazu, andere Staaten, Zug um Zug, zur Preisgabe ihrer Absperrungsmassnahmen zu bewegen; es erschloss den Mitgenuss seines freier ausgestalteten Schiffahrtssystems allen jenen Ländern, die selber die alten monopolistischen Bahnen verliessen und darauf verzichteten, der englischen Schiffahrt Hemmnisse zu bereiten. Dieses jahrelange planmässige Festhalten an der Reziprozität — im Gegensatz zur glatten Verallgemeinerung jeder liberaleren Massnahme — erzielte seine grössten Erfolge in Zentral- und Südamerika, wo die Unionspolitik ähnlichen Wegen nachging. Die in diesem Erdteil eben entstandenen Freistaaten hatten anfangs nicht übel Lust zu einer hochprotektionistischen Schiffahrtsgesetzgebung; einem solchen empfindlichen Schlag gegen seine Handelsinteressen suchte England durch das Angebot voller Reziprozität zuvorzukommen, und es gelang ihm in der Tat: der englischen Flagge blieben die Häfen der neuen Vertragsstaaten unumschränkt geöffnet, wofür die Republiken stolz darauf sein konnten, ihre Schiffe in England den britischen gleichgeachtet zu sehen — falls sie selber Schiffe hatten. Ein süd-

---

in Amerika. Es wurde nämlich am 9. Juli 1827 auf dem Grund der Reziprozität ein Schiffahrts- und Handelsvertrag mit Brasilien, und am 1. Mai 1828 mit den nordamerikanischen Freistaaten eine Erneuerung der bereits bestehenden Reziprozitätsverträge abgeschlossen, die sich ganz auf gleiche Prinzipien stützt." (*Beiträge zur Kenntnis des gewerblichen und kommerziellen Zustandes der preussischen Monarchie*, S. 258.) — Dafür heisst es dann wieder in dem vielbeachteten Hamburger Kommissionsbericht von 1847 (*Die Aufgabe der Hansestädte* p. 211): „Der Weg, den die englischen Minister einschlugen, macht ihrer Staatsklugheit alle Ehre. Sie liessen sich durch das Parlament ermächtigen, fremde Schiffe in bezug auf die Abgabe von Schiffen und Waren auf gleichen Fuss mit den Nationalschiffen zu setzen, sofern auch die betreffenden fremden Länder britische Schiffe den Nationalschiffen gleichstellen. Dies ist die Grundlage der von England nach und nach abgeschlossenen Reziprozitätsverträge, an deren Spitze man den preussischen Vertrag vom 2. April 1824 erblickt." — Die Reziprozität ist eben damals ein internationales System, keine nationale Eigentümlichkeit, weder Preussens, noch Englands, noch der Vereinigten Staaten.

amerikanischer Staat nach dem andern nahm an dieser gleichen Berechtigung in England seinerseits teil, *falls* er die gleiche Gegenpflicht auf sich nahm, wie sie schon 1825 in dem Vertrage Englands mit den Laplatastaaten festgelegt war. Die Gleichheit war in England niemandem versagt, aber sie blieb, hier wie anderwärts, eine konditionelle; und bei derartigen *Handels- und Verkehrserleichterungen* war — ganz im Gegensatze zu *Zoll*herabsetzungen — die nur bedingungsweise Übertragung so angebracht, dass Befürchtungen und Klagen über Willkür und Rechtsunsicherheit kaum laut werden konnten.

Fleisch von demselben Fleisch und Blut von demselben Blut ist offensichtlich die sogenannte nordamerikanische Reziprozitätsklausel:

> If either party shall, hereafter, grant to any other nation any particular **favor in navigation** or commerce, it shall immediately become common to the other party . . . on **yielding the same compensation.**

Diese Klausel hat weder in der Form, noch im Geiste etwas spezifisch Amerikanisches an sich; sie stellt nur einen Ring mehr dar aus der gliederreichen internationalen Kette der damaligen Reziprozitätsbeziehungen, die bald auf Gesetzen, bald auf Verträgen, bald auf anerkannter Gewohnheit beruhen.*) Es ist darum auch ganz müssig, festzustellen, bei welcher Gelegenheit zum ersten Male der konventionelle Wortlaut auftauchte und wer ihn in Verträgen vielleicht am häufigsten und mit grösster Vorliebe gebrauchte: die Union, die europäischen Staaten oder noch andere Mächte.

Aber selbst in ihrer genaueren Umgrenzung, in ihrer formellen Einschränkung auf die Regelungen und Erleichterungen in „Schiffahrt und Handel“ (unter Ausschluss der eigentlichen Wareneinfuhrzölle) war diese Klausel selbstverständlich von der grössten und umfassendsten realen Bedeutung in einer Zeit, wo selbst in den ältesten Kulturländern und überall auf dem Erdenrund die Häfen, Küsten und Ströme sich dem internationalen Handel erst zu erschliessen begannen, während bisher bestimmte Flaggen ein Verkehrsmonopol besassen, wo Niederlassungs- und Gewerbefreiheit erst aufkeimten, wo tausende überlebter rechtlicher Fesseln des Wirtschaftslebens allmählich sich lockerten oder ganz und gar fielen, und wo diese grosse fortschrittliche

---

*) So war im deutschen Bunde die *Bedingung des Gegenrechtes* wohl meist keine vertragsmässige; das ändert aber nichts an ihrer Tendenz und ihrer Wirkung.

Bewegung zweifellos ununterbrochener und stärker sich in Fluss erhielt, wenn eine bereits höher entwickelte Macht dem mehr widerstrebenden und zögernden Staat das neue Recht nur dann in Aussicht stellte, wenn er sich selber, Zug um Zug, zu wirtschaftsliberalen, verkehrsbefreienden Fortschritten entschloss und verpflichtete. Die eigentliche Zollfrage, die Frage der absoluten Zollhöhe tritt hiergegen unvergleichlich weit zurück. Vereinbarungen über Zollsätze, Tarifverträge erstrebt man gar nicht erst — geschweige denn, dass man schon an ein System von sich folgenden Tarifverträgen, an die daraus entspringenden mehr indirekten Wirkungen gedacht und dafür eine eigenartige Regelung ersonnen und, weil notwendig, auch durchgedrückt hätte!*) Für die Zölle reichte die eine knappe Formel damals vollkommen aus:

> No higher or other duties shall be imposed ... than are *or shall be* payable ... by *any other* foreign country.

Oder in freierem, jedoch zutreffenderem Deutsch wie in der meistverbreiteten Übersetzung:

> Es brauchen niemals höhere oder andersartige Zölle gezahlt zu werden ... als irgendein drittes Land zahlt *oder zahlen wird.*

Die andere Formel, die sich mit Artikel 9 des preussisch-amerikanischen Vertrages von 1828 deckt, auch auf Zölle anwenden zu wollen, blieb einer viel späteren Zeit beschieden, die sich ganz anderen Schwierigkeiten und Aufgaben gegenüber sah und die, wohl oder übel, darauf sinnen musste, eine als lästig empfundene starre Verpflichtung möglichst zu einer willkürlich dehnbaren Befugnis auszuweiten — aber jeder solcher Versuch hat bisher nur neue heillose Verwirrung gestiftet. Bis weit über die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts hinaus dürfte sich schwerlich auch nur ein Versuch der Übertragung des Artikels 9 (der Formel *B*) auf die Zölle nachweisen lassen. Dagegen kam in einer ganzen Reihe von Streitfällen derselbe Reziprozitätsgedanke auf das klarste zur Geltung, der uns aus der europäischen Erfahrung bekannt ist. Ein paar Beispiele mögen das erläutern.

Auf Grund einer Ermächtigung vom 3. März 1815 hatte, hinsichtlich der Hafenabgaben, der Präsident der Vereinigten Staaten die

*) Herr Dr. Glier findet auf S. 129/130 seines Werkes mit einem Male, dass die alten Reziprozitätsverträge eigentlich *Schiffahrts*verträge waren. Das ist wieder in der Einschränkung übertrieben. Aber jedenfalls lag es dann nahe, die Einzelbestimmungen zunächst aus den Interessen und Entwickelungsbedürfnissen der (damaligen) Schiffahrt herzuleiten und danach die Interpretation zu versuchen.

Schiffe Preussens den eigenen Unionsschiffen gleichgestellt. Die französischen Schiffe sollten vertragsmässig solche Begünstigungen mitgeniessen können. Hatten sie nun gleichfalls, wie Preussen, Anspruch auf die niedrigsten Abgaben? Ja und nein. Preussen behandelte nämlich, was für die Washingtoner Regierungsverordnung massgebend gewesen war, amerikanische Schiffe betreffs der Abgaben in den preussischen Häfen nicht schlechter wie die eigenen preussischen Fahrzeuge. England behandelte einlaufende Unionsschiffe wie britische. Sowie Frankreich gleichfalls dazu übergegangen wäre, Unionsschiffe genau so zu belasten wie französische, so war die vollkommene Gleichsetzung mit Preussen (England, Holland, den Hansestädten) in den Unionshäfen erzielt. Da Frankreich mit seiner verzopften Schiffahrtspolitik nicht „dieselbe Kompensation" wie andere Handelsstaaten bewilligte, so blieb die relative Mehrbelastung aufrechterhalten.*)

Oder ein anderes Beispiel, das zugleich beweist, wie unrichtig es ist, dass das Unions*system* stets für jede neue Vergünstigung, die ein jüngerer Vertrag bringt, neue Zugeständnisse seitens der alten

*) Die damals, in dem vieljährigen Streit mit Frankreich über die Auslegung des Louisianavertrags, gebrauchten Beweisführungen von J. Q. Adams und Gallatin sind bekanntlich während der letzten Jahrzehnte, gerade in der amerikanischen Literatur und Rechtsprechung, zur Interpretation der Zollklausel und zur Rechtfertigung der jüngsten amerikanischen Zoll-Meistbegünstigungspraxis herangezogen worden. Durchaus erklärlich, aber auch vollkommen irreführend! Man lese heute die zahlreichen damaligen Aktenstücke (*Am. State Papers, For. Rel.*, vol. V), die sich über anderthalb Jahrzehnte erstrecken, nochmals durch und man wird geradezu überrascht sein, wie trotz der sichtbaren Widersprüche und der ungenauen Ausdrucksweise im einzelnen, ferner trotz mancher advokatorischen Übertreibungen überall die eine festgehaltene Grundanschauung konsequent hervortritt: die Reziprozitätspolitik im oben geschilderten Sinne, vor allem also die Schiffahrtsreziprozität. Jener Meistbegünstigungsstreit ging überhaupt nur die Schiffahrt an. — Grundfalsch berichtet wieder *Glier* (S. 187): „Die Union ist also anscheinend mit ihrer Anschauung bei Frankreich nicht durchgedrungen; sie musste zugeben, dass die *most favoured nation* ohne Klausel eben die unbedingte Meistbegünstigung bedeutet." Eher könnte man behaupten, dass Frankreich, trotz seiner *einfachen* Klausel und ganz der damaligen Zeitströmung entsprechend, sich auf den Boden der *bedingten* Meistbegünstigung (hinsichtlich der allein strittigen Schiffahrtsrechte) stellte; denn vielfach zog es sich auf den Einwand zurück: Frankreich habe in der Abtretung Louisianas — ausnahmsweise — ein einmaliges General-Äquivalent vorausgeleistet, und deshalb seien — ausnahmsweise — künftige spezielle Entgelte nicht mehr nötig.

Vertragsstaaten verlangte. Die Hanseaten hatten in ihrem Abkommen vom 20. Dezember 1827 unsere Formel *B* als Artikel 9. Im Jahre 1858 schloss die Union einen Vertrag mit Belgien; darin liess sie (Art. 4) für die regelmässigen belgischen Dampferlinien jede Zahlung von duties of tonnage, buoys and light-houses fallen; reziprok tat Belgien das Gleiche gegenüber amerikanischen steam vessels engaged in *regular navigation*. Den Bremer Dampfern hatte man zunächst weiter die alten Tonnengelder in Amerika abgefordert. Bremen berief sich jedoch darauf, dass es daheim aus freien Stücken schon geraume Zeit so liberal verfahre, wie Belgien gemäss und seit seinem neuen Vertrage. Der Attorney General entschied, dass aus diesem Grunde auch für den Lloyd die Zahlungspflicht fortfalle und dass die bereits gezahlten Summen auf Heller und Pfennig zurückzuerstatten seien. Man verlangte also *pro futuro* durchaus nicht neue Gegenleistungen, sondern, nach dem klaren Wortlaute der Klausel, ganz die *gleiche Kompensation;* und da diese nach der bremischen Praxis schon von selber und von früher her gegeben war, so verbot sich jedes weitere Feilschen: The *condition* having been fully performed on her (Bremen's) part, her regular steam navigation is entitled to reciprocal performance in the ports of the United States.*)

Soviel über die Entstehung und zur geschichtlichen Kennzeichnung der vielumstrittenen Meistbegünstigungs- und Gegenseitigkeitsklauseln.

---

*) Man sieht auch hier, wie wenig die ganze Formel auf Zollvereinbarungen zugeschnitten ist. Sonst würden z. B. England alle Zollsätze aller neuen Reziprozitätsverträge stets ohne Weiterungen zuerkannt werden müssen, weil die englische Zollfreiheit (fast alle Zölle gleich 0) jederzeit mehr bietet, als alle „Kompensationen" (Zollherabsetzungen, aber selten bis auf 0) der Vertragsstaaten. Oder will man die „gleiche Kompensation" so verstehen: ein Staat setzt *ceteris paribus* seinen Zoll von 10 auf 5 herab, und für diese Riesenleistung kann er 5 mal soviel von Amerika eintauschen wie der andere Staat, der weiter nichts anbietet, wie im Zoll von 1 auf 0 herabzugehen? — Auch die *Äquivalent*theorie, wie man sie so oft entwickeln hört, geht an solchen Beispielen, wie das oben herangezogene, rettungslos in die Brüche. Die neugeschaffene, Belgien zugestandene amerikanische Abgabenfreiheit hatte sicherlich einen *Wert* für Bremen. Verlangte man nun von den Hansen einen neuen *äquivalenten Gegenwert?* Durchaus nicht, man zahlte sogar das nach dem bisherigen Massstab Erhobene, weil zu unrecht erhoben, zurück. Alle diese Unverständlichkeiten verschwinden sofort, wenn man die Eigenart der ganzen alten Reziprozitätspolitik nicht aus den Augen lässt. — Den Vorgang selber siehe in *Treaties and Conventions* . . ., 48. Con. II. Sess., Senate Ex. Doc. Nr. 47, S. 1277.

Nachdem die formell-rechtliche Regelung der Zollmeistbegünstigung, ganz in Übereinstimmung mit den europäischen Gepflogenheiten, diese Gestalt angenommen hatte, führte sie jahrzehntelang, was den von ihr betroffenen eigentlichen Warenaustausch mit dem Auslande anbelangt, kaum zu irgendwelchem bemerkenswerteren Streitfalle über ihre Anwendung und Auslegung. Wenn gelegentlich Auseinandersetzungen notwendig wurden, so bezogen sich diese auf Sonderfragen, die mit dem heutigen Gegensatze von Meistbegünstigungs- und Gegenseitigkeitsverfahren nicht das geringste gemein haben.*) So konnte Portugal noch in den vierziger Jahren die Frage aufwerfen, ob der Übergang der Union von spezifischen Weinzöllen zu Wertzöllen mit den Vertragsabmachungen vereinbar sei, da auf die hochwertigen Portweine nunmehr ein höherer Zoll pro Gallon entfiel, als ihn die, früher gleichverzollten leichteren und billigeren Weine anderer Länder für dasselbe Hohlmass gleichzeitig trugen — ein Einwand, der, wenn er durchschlagend gewesen wäre, jede Verzollung nach dem Warenwerte unmöglich gemacht haben würde und der von Webster überzeugend zurückgewiesen wurde. Ähnliche Konflikte ereigneten sich noch mehrfach.

Die heutigen Konflikte dagegen kannte man zunächst noch gar nicht. Man vermochte sie, wie gesagt, kaum zu ahnen, solange es ein ausgedehntes, augenfälliges Gebiet von Tarifverträgen und damit breite Reihen von niedrigeren Vertragszöllen neben den gesetzlichen, autonomen Zollhöhen überhaupt nicht gab. Erst nachdem die Tarifvertragspolitik zu grösserer internationaler Verbreitung gelangt war, nachdem sich auf diese Weise in den verschiedensten Ländern eine zweistufige Zollumwallung herausgebildet hatte, nachdem man vor der „unamerikanischen" Differenzierung der Zolltarife stand (vergl. S. 39), erst von diesem Zeitpunkte ab trat die uns geläufige, moderne Streitfrage über die Schwelle des öffentlichen Bewusstseins.

Nämlich die folgende Frage! Wenn ein Staat dem jungen Tarifvertragssystem sich selber nach wie vor entzog, aber auf Grund der alten, auf ganz andersartige Verhältnisse zugeschnittenen Formel

*) Die übliche Konstruktion der Meistbegünstigung und die charakteristischsten Streitfälle behandelt *Favored nation treatment. An analysis of the most favored nation clause with commentaries on its uses in treaties of commerce and navigation. By Joseph Rogers Herod.* New York 1901. Ferner vergl. man vor allem Wharton's *Digest of the international law of the United States,* Washington 1887.

meistbegünstigt blieb, war es alsdann zweifelsfrei und selbstverständlich, dass einem solchen Aussenseiter die zweite niedrigere Reihe von Zöllen, mit anderen Worten: ohne weiteres der ganze Vertragstarif zugute kommen musste — derselbe Vertragstarif, den gerade die engerverbundenen Staaten erst durch zahlreiche wertvolle Gegenleistungen schaffen und erkaufen mussten? Das eine Mal Einräumung des Vertragstarifes glattweg, das andere Mal erst nach langwierigem, hochnotpeinlichem do-ut-des — hiess das nicht geradezu den Aussenseiter und Vertragsfeind besser behandeln wie den Verbündeten und Vertragsfreund?

In den Vereinigten Staaten spitzte sich die Frage sogar zunächst noch schärfer dahin zu: Ist es nicht unter allen Umständen das richtigste, Zollfestsetzungen zwischen einer Reihe von einzelnen Staaten als rein interne Angelegenheit der Vertragsgruppe zu behandeln und jede weitere Ausbreitung der vereinbarten Zugeständnisse, nach aussen hin, geradezu zu verbieten, als Vereitelung und Wiederaufhebung der eigentlichen Vertragszwecke, in denen sich ein eigenartiges Gruppen-Sonderinteresse verkörpert?

Aber allen diesen Zweifeln und Problemen sieht man nicht eher ins Gesicht, als in einem Lande nach dem anderen die alte *Einheit des Tarifs* zu Ende geht und die *Differenzierung des Tarifs* sich allseitiger zu entwickeln beginnt.

Im wesentlichen*) kommt, in Europa, der Übergang zu Tarifverträgen erst mit den sechziger Jahren. Doch selbst in jener Periode blieb der Union noch weiter alles Kopfzerbrechen und Umdenken erspart. Meist übertrug das damalige europäische Konventionalsystem seine niedrigeren Zollsätze nicht nur freigiebig auf alte und junge Meistbegünstigungsstaaten, es brachte vielmehr die national-gesetzlichen Zölle einfach auf das Niveau der international-neuvereinbarten Zölle herab; es erhob den Konventionaltarif zum neuen autonomen Tarif**) und beseitigte damit von vornherein die blosse Möglich-

---

*) Ein unbestreitbares Verdienst des Glierschen Werkes ist es, einige ältere Anläufe aus den fünfziger, sogar aus den vierziger Jahren (Sardinien, Belgien, Sizilien) wieder mehr betont zu haben. Auf die eigenartigen Vorbedingungen dieser Frühgeburten kann ich hier nicht eingehen.

**) „England übertrug die Frankreich gemachten Zugeständnisse sofort auf den ganzen Auslandsverkehr . . . An dem (preussisch - französischen) Vorgehen interessierte die Prince-Smith und Faucher weitaus am meisten, was den internationalen Vertragsgedanken der Gegenseitigkeit auch hier

keit der Zolldifferenzierung. Jene Politik war, anders wie ihre Namensvetterin von heute, eine Übergangsstufe zur grundsätzlichen Abtragung der Zölle, zum Freihandel, der an der Wende der sechziger und siebziger Jahre in den hervorragendsten Ländern der alten Welt verwirklicht oder der Verwirklichung nahegerückt war.

Nicht als leidender und getroffener Teil, sondern selber handelnd und andere treffend stand alsdann die Union zum ersten Male vor der gekennzeichneten Zoll-Meistbegünstigungsfrage.

Nicht schon 1854 beim kanadischen Vertrage (vergl. S. 45 ff.). Hier hatte, für jene Zeit wie für später, alles so sehr den Charakter des Ausnahmsweisen, des ausschliesslichen Nachbarschaftsverkehrs mit seinen aussergewöhnlichen Beziehungen und Ansprüchen, dass es europäischen Ländern meines Wissens niemals in den Sinn kam, auf ihre verbürgte und verbriefte Gleichberechtigung zu pochen.

Aber der Hawaiivertrag von 1875 (vergl. S. 50 ff.) blieb nicht ohne Gegenschritte seitens der hauptbeteiligten Mächte, deren Wortführer langezeit England war.

Und mit vollstem Rechte, denn von da ab sehen wir die Union, ganz im Gegensatze zu europäischen Gepflogenheiten, immer und immer wieder nach Sonderverträgen streben, deren Zollbegünstigungen beiderseitig ausschliessliche sein sollten, deren ermässigte Zollsätze man also seitens der Union wie seitens des jeweiligen anderen Vertragsteilnehmers dritten Staaten zu verweigern habe. Für bestimmte, dem Vertrag unterworfene Warengruppen bricht ein jeder solcher Vertrag nicht nur in den Vereinigten Staaten selber, sondern zugleich in dem zugehörigen Komplementärgebiet mit der Gleichheit der Verzollung für alle Einfuhren, mögen sie kommen, woher sie wollen. Der Einengung der offenen Türe auf dem nordamerikanischen Kontinent entspricht, Zug um Zug, stets eine ähnliche Abschliessung, sei es auf den Inseln im Westen und Osten, sei es in den zentral- und südamerikanischen Festlandsstaaten. Europa hat

---

eigentlich wieder verliess: die Absicht, die Vertragszölle sofort allgemein in Kraft zu setzen, den Vertragstarif zum neuen autonomen Zolltarif zu erheben. Das Gleiche gilt übrigens auch von der preussischen Regierung, wenigstens von der Delbrückschen Richtung, die in den Motiven zur damaligen Landtagsvorlage auf das deutlichste zum Ausdruck kommt. Die Vertragszölle erscheinen hier gar nicht mehr als Gegenleistungen für Zusicherungen des Auslandes; sie sollen nicht etwa wieder hinwegfallen, wenn die Vertragsdauer abläuft; sondern sie sollen als dauernder Gewinn bleiben." Meine *Grundzüge der Handelspolitik* S. 262.

bei derartigen *Reziprozitäts*abkommen fast jedesmal mit einer zweifachen Differenzierung zu rechnen: in der Union selber und in den Erdstrichen, die man der Unionsausfuhr vorzubehalten sucht.

Dieses Doppelsystem ist zuerst wohl unabsichtlich, ohne eine klare Vorstellung über seine Tragweite entstanden, lediglich unter dem Drucke der ungewöhnlich engen Beziehungen zwischen der Union und Hawaii. Aber später wurde die zufällige Tatsache zum bewusst festgehaltenen Grundsatz, zu einer gern und unbedenklich gebrauchten Waffe der wirtschaftlichen Expansionspolitik Amerikas, und damit öffnete sich naturgemäss eine wahre Pandorabüchse des Haders und der Verstimmungen. Die Rechte und Pflichten der Meistbegünstigung wurden nunmehr allerdings zum Mittelpunkt unaufhörlicher, zum Teil erregter Auseinandersetzungen, bei denen jeder der streitenden Teile die alten, vordem so klar erscheinenden Rechtsformeln je nach seinem Bedürfnis und Interesse zurechtknetete.

Wir führten bereits in anderem Zusammenhang den Artikel 4 des Hawaiivertrages an:

> Der König der Hawaiischen Inseln macht sich verbindlich, dass . . er keinen Vertrag eingehen wird, durch welchen eine andere Nation dieselben Privilegien in betreff der zollfreien Zulassung irgendwelcher Artikel erhielte, welche hierdurch den Vereinigten Staaten zugesichert ist.*)

Grossbritannien, das in seinem geltenden Vertrage mit Hawaii die unbeschränkte Zollformel hatte (*no other or higher duties* . . ., keine höheren oder andersartigen Zölle . . .), legte durch seinen Vertreter in Honolulu sofort Verwahrung gegen jedwede Bevorzugung amerikanischer Erzeugnisse ein. Entscheidend für Honolulu war natürlich Washington, und hier wies Herr Blaine — ausgezeichnet durch unbestreitbarste Begabung und Tatkraft, aber noch mehr durch naturburschenhafteste Unbekümmertheit um konventionelle Rechte und Rücksichten — jede Berufung auf alte Meistbegünstigungspflichten zurück als eine — Verletzung des amerikanisch-hawaiischen Vertrages vom Jahre 1875! „Es hiesse Zeit und Denken unnütz verschwenden (it would be an unnecessary waste of time and argument), wollte man noch lange nachweisen, dass die Ausdehnung der Vorrechte

---

*) Die Übersetzung stammt aus dem *Handelsarchiv*. Im Original heisst es: It is agreed on the part of His Hawaiian Majesty that . . . he will not . . . make any treaty by which any other nation shall obtain the same privileges relative to the admission of any articles free of duty hereby secured to the United States.

(privileges) dieses Vertrages auf andere Nationen, auf Grund einer Meistbegünstigungsklausel in bestehenden Verträgen, nicht minder eine flagrante Verletzung unserer ausdrücklichen Abmachungen sein würde wie ein neuer Sondervertrag, der ein solches Zugeständnis gewährt. Ich fordere Sie auf, der Hawaiischen Regierung mitzuteilen, dass die Regierung der Vereinigten Staaten diese Bestimmung geradezu als den Kern des Vertrages (as the very essence of the treaty) ansieht und ihre Preisgabe oder Abschwächung, sei es direkt oder indirekt, niemals gutheissen kann . . . Wenn auch mit Bedauern, müsste die diesseitige Regierung sich überlegen, auf welchem Wege sie, angesichts eines so unfreundlichen Aktes (upon the manifestation of such unfriendly feeling), Schutz für ihre eigenen Interessen suchen müsste.“*)

Die europäischen Staaten gaben, wohl oder übel, in Hawai nach. England, obwohl ihm in Honolulu eine starke Unterströmung in der Legislatur zu Hilfe kam und erst ein Ministerwechsel den amerikanischen Differenzierungsforderungen vollständig Oberwasser verschaffte, begnügte sich schliesslich mit dem Sperling in der Hand; statt der Freiliste erhielt es Zölle von zehn Prozent zugesichert, sodass wenigstens beliebige Zollsteigerungen für die Zukunft ausgeschlossen schienen.**) Deutschland rückte auf die gleiche Stufe mit England. Der neue deutsche Freundschafts-, Handels-, Schiffahrts- und Konsularvertrag mit dem Königreich der Hawaiischen Inseln vom 25. März 1879, enthielt zwar in Artikel 4 die altübliche Meistbegünstigung:

Bei der Einfuhr . . . sollen auf keinen, im Deutschen Reich hervorgebrachten, erzeugten oder verfertigten Gegenstand . . . andere oder höhere Zölle gelegt werden als von dem gleichartigen Gegenstande zu entrichten sind, welcher in irgendeinem fremden Lande hervorgebracht, erzeugt oder verfertigt wird.

No other or higher duties shall be imposed on . . . any article, the growth, produce or manufacture of the German Empire . . . than *are or shall be* payable on the like article being the growth, produce or manufacture of any foreign country.

Aber zum Schlusse wird ausdrücklich die Ausnahmestellung der Vereinigten Staaten anerkannt:

---

*) Mr. Blaine to Mr. Comly: Wharton *Digest* vol. I, p. 423—4, oder *Herod* S. 118, auch *Foreign Relations* 1881, p. 624.

**) Die Auseinandersetzung mit England, zum Teil auch mit Deutschland in *Foreign Relations 1878,* S. 382 ff.

Besonderer Artikel.

Da es wegen gewisser nachbarlicher Verhältnisse und anderer Erwägungen für die Hawaiische Regierung von Bedeutung gewesen ist, mit der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika durch eine, zu Washington am 30. Januar 1875 geschlossene Übereinkunft in wechselseitige Beziehungen zu treten,

so sind die Hohen Vertragenden Teile übereingekommen, dass in keinem Falle die besonderen Vorteile, welche durch die gedachte Übereinkunft den Vereinigten Staaten von Amerika in anbetracht entsprechender Vorteile gewährt worden sind, zugunsten derjenigen Beziehungen beansprucht werden sollen, welche zwischen den beiden Hohen Vertragenden Teilen durch den gegenwärtigen Vertrag begründet worden sind.*)

Und weiter fügten sich die europäischen Staaten, wohl oder übel, den vollendeten Tatsachen in den Vereinigten Staaten selber, wo dem Hawaiizucker, und zwar trotz aller vielseitigen Meistbegünstigungsverpflichtungen ausschliesslich und allein dem Hawaiizucker, die Zollfreiheit eingeräumt blieb. Die Zuckereinfuhr der europäischen Rübenländer nach der Union hatte vor dem Ende der siebziger Jahre noch nicht den Wert, dass man um ihretwillen grosse prinzipielle Auseinandersetzungen hätte aufrollen müssen. Die westindischen Kolonien wiederum beunruhigten sich gleichfalls wenig, weil die Zuckerzufuhr aus Hawaii sich den, für Kuba und Jamaika fernabliegenden Staaten und Territorien am Stillen Ozean zukehrte; ausserdem hatten weder die spanischen noch die englischen Zuckerinseln ein verbrieftes Meistbegünstigungsrecht.**)

Im ganzen durfte man in dem Hawaiiabkommen noch einen ausnahmsweisen Zwischenfall vor Vollstreckung der wirklichen Einverleibung sehen. Das nahm, rein handelspolitisch betrachtet, der Frage nochmals manches von ihrer Schärfe, da Schutzgebieten, auch heute noch, häufig eine Art Mittelstellung zwischen Landesteil und Ausland zufällt.

In den achtziger Jahren jedoch kam in das aggressive handelspolitische Vorgehen der Union bereits System. Alle die damals vor-

---

*) *Die Handels- und Schiffahrtsverträge Deutschlands mit dem Auslande. 1872—1897.* Bd. I, S. 296 und 309.

**) Der Handelsvertrag der Union mit Spanien stammte aus dem Jahre 1795, der mit England aus dem Jahre 1815. Dem Kolonialsystem jener Zeit getreu, wahrten sich die Mutterstaaten alle Privilegien des Kolonialhandels. Die Vereinigten Staaten erhielten also wohl in England, aber nicht in Britisch-Westindien die Meistbegünstigung, und gewährten umgekehrt die Meistbegünstigung ihrerseits nur an England und nicht an diese Kolonien.

bereiteten Verträge mit Mexiko, Kuba und Portoriko, San Domingo, mit Britisch-Westindien und Zentralamerika scheiterten zwar in letzter Stunde, aber bei den Unterhandlungen verfocht die Unionsregierung nunmehr bewusst und überlegt den Standpunkt, dass die vereinbarten Vergünstigungen gegenseitig ausschliessliche sein müssten, unter Ablehnung der Zollgleichheitsansprüche Anderer — dass, mit anderen Worten, *special engagements of reciprocity,* Gegenseitigkeits-Sonderverträge, von der Union eingegangen, überhaupt nicht unter die normale Zollmeistbegünstigung zu bringen seien. Und es wäre nicht mit rechten Dingen zugegangen, wenn man bei dem Bemühen, das im Wege stehende peinliche Pentagramma der eindeutigen Zollklausel zu überwinden, nicht auf die, als gleichberechtigt danebenstehende zweite Klausel aufmerksam geworden wäre, nach der man „an die Bedingung einer Vergeltung geknüpfte Begünstigungen“ nicht „ohne Gegenleistung“ zuzugestehen braucht:

Der eine Winkel, der nach aussen zu,
ist, wie du siehst, ein wenig offen . . .
Das hat der Zufall gut getroffen.

So entwickelte sich tatsächlich, näher bei Lichte besehen, das vermeintlich uralte „spezifisch amerikanische Handelsvertragssystem“ der Reziprozität, wie es nach der kritiklosen neuesten deutschen Darstellung von „den Henry Clay und John Quincy Adams im achtzehnten Jahrhundert konzipiert“ und seitdem unerbittlich folgerichtig festgehalten wurde!*)

Doch kehren wir zu den wirklichen Vorgängen und Vertragsanläufen der achtziger Jahre zurück. Herr Frelinghuysen im

*) Man denke: ausgerechnet schon im 18. Jahrhundert, gleich in den ersten Tagen der amerikanischen Unabhängigkeit — wie die ständige Wiederkehr der Formel *B* beweist! — „konzipiert“, und natürlich von niemandem anders wie den handelspolitischen Berühmtheiten Henry Clay und John Quincy Adams, deren Namen nun einmal jeder im Munde führt, die sich aber leider, wie wir bedauernd ergänzen, noch am Beginne des nächsten, des 19. Jahrhunderts dazu halten mussten, das — zwanzigste oder doch das dreissigste Lebensjahr zu überschreiten und die deshalb im 18. Jahrhundert wahrscheinlich dringenderes zu tun hatten, wie die Grundzüge der spezifisch amerikanischen Vertragspolitik zu entwerfen. — Zu den angeführten Vorstellungen kann man nur gelangen, wenn man Wege und Ziele einer Handelspolitik nicht aus den realen Vorgängen und Interessen zu verstehen, sondern aus einer Vergleichung und Ausdeutung konventioneller Formeln herauszulesen sucht!

Washingtoner Staatsdepartement, die Seele der damaligen Reziprozitätspolitik, legte sofort Wert darauf, den mexikanischen Vertreter zu überzeugen, dass die Meistbegünstigungsklausel die erstrebten gegenseitig-ausschliesslichen Konzessionen nicht verbiete: „Die diesseitige Regierung kann nicht zugestehen, dass durch die Vorschriften der Meistbegünstigungsklausel eine andere Nation ein Anrecht erhalte auf die Privilegien, die ein Reziprozitätsvertrag gewährt."*) Ein andermal schreibt der Staatssekretär an Mr. Foster, der vor allem die Unterhandlungen mit Spanien im einzelnen führte:**) in Washington sei man „stets von der Anschauung ausgegangen, dass, was die Wechselwirkung von Reziprozitätsvertrag und Meistbegünstigungsklausel in anderen Verträgen betreffe, Spanien genau so denke wie wir. Unser Land hat jene Klausel in vielen Vereinbarungen mit fremden Staaten, aber niemals haben wir angenommen, dass wir deshalb jenen Vertragsmächten, ohne Äquivalent, die Privilegien einräumen müssten, die wir durch Sonderabkommen (special engagements) Ländern wie Hawaii und Kanada für wertvolle Gegenleistungen zugesichert hatten."

Diese ersten zielklareren Vorstösse gegen die lästigwerdende uneingeschränkte, automatische Zollmeistbegünstigung, neben beginnenden Tarifverträgen, gewinnen ein aussergewöhnliches Interesse, weil England wegen seiner westindischen Reichsteile in die Verhandlungen und Erörterungen hineingezogen wurde. England musste notgedrungen zu vermeiden suchen, dass durch Sondervergünstigungen für die konkurrierenden latino-amerikanischen Länder seine eigenen Besitzungen, wie Jamaika, Trinidad, Barbados, Guiana, die Windward- und Leewardinseln, von der Versorgung des grossen amerikanischen Nachbarmarktes mit Zucker und ähnlichen Erzeugnissen abgesperrt würden. Herrn Frelinghuysen's Grundbedingung für jeden amerikanisch-englischen Vertrag war sofort wieder die Exklusivität der beiderseitigen Zugeständnisse: die Nichtübertragung der amerikanischen Zollermässigungen oder Zollfreiheiten auf europäische Herkünfte, und ebenso die Nichtübertragung der westindischen Vertragszölle auf Europa — das eigene Mutterland England, nach den späteren genaueren Umgrenzungen, allerdings ausgenommen, da man England in den eigenen kolonialen Reichsgebieten nicht gut schlechter stellen konnte als einen politisch ganz fremden Staat, wie

*) Wharton's *Digest of International Law*, vol. II, p. 41.

**) Ebenda.

die Union.*) Unter dem 16. Juli 1884 schreibt Frelinghuysen aus dem *Department of State:* „Die Vorschläge, die Lord Granville für ein Übereinkommen macht, scheinen den Kern der Frage nicht zu treffen. Seine Lordschaft betont, die Vereinigten Staaten würden in Britisch-Westindien kommerziell genau so behandelt wie die meistbegünstigten Nationen. Das ist richtig, ebenso wie es richtig ist für die Behandlung unserer Produkte und Gewerbserzeugnisse in Mexiko, Zentralamerika, Spanisch-Westindien und San Domingo, die Sie in Ihrer Note erwähnen, und noch weiter richtig für die französischen, dänischen, holländischen und anderen Besitzungen in Westindien und Südamerika. Die diesseitige Regierung würde jedoch gern noch intimere Handelsbeziehungen mit den Ländern des amerikanischen Kontinents hergestellt sehen, und dafür am geeignetsten sind Übereinkommen, die ganz spezielle und ausnahmsweise Vorteile (specific and exceptional advantages) verschaffen und daher (therefore) nicht unter die Meistbegünstigungsklausel der bestehenden Verträge fallen. Die Einzelmassnahmen, um solche Ziele zu erreichen, müssen sich natürlich nach den verschiedenen Verhältnissen in jedem Gebiete anders gestalten, aber im allgemeinen würde der Handel zwischen jenen Ländern und den Vereinigten Staaten ähnlich zu gestalten sein wie für Produktion und Schiffahrt im eigenen Küstenverkehr oder im Verkehr zwischen einem Staate und seinen eigenen Schutzgebieten (in the domestic coasting trade, or in the trade of a country with its own dependencies). Lord Granvilles Vorschlag scheint, den Vereinigten Staaten gegenüber, für Waren und Schiffe nicht irgendwelche spezielle Privilegien ins Auge zu fassen, wie sie nach der Anschauung unserer Regierung für jedes solches Übereinkommen unentbehrlich sind.“

Später rückt Herr Frelinghuysen mit einem ausgearbeiteten Vertragsentwurf heraus. In dem Begleitschreiben unterstreicht er nochmals mit aller Bestimmtheit, dass er zwischen der Union und Britisch-Westindien (im weitesten Sinne des Wortes) gegenseitige

*) Das Londoner Auswärtige Amt muss erst die Frage aufwerfen. Vergl. Mr. Lister to Sir R. Herbert in *Commercial Nr. 4, 1885: Correspondence respecting the negotiation of a treaty regulating trade between the British West India Colonies and the United States.* C. 4340. London 1885. Die oben ausführlicher wiedergegebene Schlussdepesche Earl Granville's an den britischen Vertreter in Washington gilt in England mit Recht als ein historisches Aktenstück.

Bevorzugungen für Waren und Schiffe wünsche, aber unter der ausdrücklichen, unumgänglich notwendigen (indispensable) Bedingung, dass die vorbehaltenen Vorrechte nicht anderen Ländern unter der Meistbegünstigungsklausel anderer Verträge freiständen (under express conditions which would not throw the reserved privileges open to other countries under the operation of favoured-nation clauses of other Treaties). Der Artikel 13 der amerikanischen Vorlage sei schliesslich hier noch übersetzt, weil er für alle, damals seitens der Union in Angriff genommenen *panamerikanischen* Verträge (vergl. S. 54 ff.) kennzeichnend ist:

Artikel 13.

Die Vertragenden Teile kommen überein, dass die bedingungsweisen Vergünstigungen, welche dieser Vertrag ausdrücklich vorbehält und abgrenzt für Waren und Schiffe der beteiligten Länder und ihrer nationalen Flaggen, sich nicht — unter der Wirkung der Meistbegünstigungsklausel in geltenden Verträgen, die einer der Vertragsteilnehmer mit anderen Ländern abgeschlossen haben mag — auf die Waren oder Schiffe solcher anderen Länder erstrecken soll ohne äquivalente Vergeltung seitens solcher anderen Länder.

Wenn ein drittes Land, unter den geltenden Meistbegünstigungsabkommen, seine Beteiligung an den Erleichterungen des Handelsverkehrs, wie sie durch diese Konvention zwischen den Vereinigten Staaten und den genannten Britischen Kolonien geschaffen wurden, verlangen sollte und ein vertragschliessender Teil sollte einen solchen Anspruch für berechtigt erachten, so erhält, wie hiermit festgesetzt, der (andere) betroffene (Vertrags-) Teilnehmer das Recht, diese Konvention, gemäss Artikel 12, zu kündigen.

Wird jedoch ein solcher (älterer) Vertrag mit einem dritten Lande, soweit er den Abmachungen dieser Konvention zuwiderläuft, gekündigt und so rasch, als sein Wortlaut gestattet, zum Ablauf gebracht, so soll das Recht der Gegenseite, vorliegende Konvention zu kündigen, nicht ausgeübt werden.*)

---

*) ARTICLE XIII.

The Contracting Parties, however, mutually agree that the conditional privileges which this Convention expressly reserves and confines to the goods and vessels of the respective countries under the national flags are **not,** under the operation of favoured-nation clauses in existing Treaties which either of them may have concluded with other countries, to be deemed as **extending** to the goods or vessels of such **other** countries without equivalent consideration on the part of such other countries; and if any foreign country should claim, under existing favoured-nation engagements, to share in the benefits of the commercial intercourse which this Convention creates as between the United States and the several British Colonies aforesaid, and should either party deem such

Man sieht, etwas ähnliches wie ein Tarifvertragssystem, mit seiner zweiten Reihe von Vertragszöllen neben den autonomen Zöllen, regt sich hier erst in schüchternen Anfängen. Aber offener und unumwundener konnten die neuen Folgerungen, die man aus den etwaigen neuen handelspolitischen Voraussetzungen zu ziehen gedachte, gar nicht kundgegeben werden:

möglichste Einengung und tatsächliche Aufhebung des alten Meistbegünstigungsrechtes Europas in der ganzen Westwelt, die nun einmal zum Besitz oder doch zu einer Art *Schutzgebiet* der Vereinigten Staaten bestimmt sein soll —

wo jedoch der feststehende Wortlaut der Meistbegünstigung diese innerliche Aushöhlung der Rechtsstellung Europas durchaus nicht zulässt: Kündigung der alten Verträge, die zur unumschränkten Meistbegünstigung verpflichten —

andernfalls Wiederwegfall der erzielten interamerikanischen Konventionen, natürlich unter Vorbehalt aller Pressionsmittel und Differenzierungswaffen seitens der Union.

Die Verhandlungen mit London versumpften schliesslich, weil die ganze, damals eingeleitete amerikanische Reziprozitätspolitik vorerst zu keinerlei Ergebnis zu gelangen vermochte, die Furcht vor einer möglichen Zolldifferenzierung Britisch-Westindiens somit für England wieder gegenstandslos wurde. Am 12. Februar 1885 legte jedoch Earl Granville die grundsätzlichen Bedenken der Londoner Regierung nochmals auf das schärfste und nachdrücklichste in einer längeren Note dar.*) Die wirtschaftlichen Prinzipien, auf denen der Washingtoner Entwurf aufgebaut sei, müssten, wenn allgemein angenommen, geradezu eine „Revolution" in den, zwischen den verschiedenen Völkern der Erde bestehenden Vertragsbeziehungen hervorrufen.**) Es solle eine gewisse Meistbegünstigung künftig nur

---

claim to be allowable, it is hereby engaged that the party affected thereby shall have the right to denounce the present Convention under Article XII hereof; or else that any such Treaty with any foreign country, so far as it may be contrary to the terms of this Convention, may be denounced and terminated so soon as the terms of such Treaty may permit, in which case the alternative right of denunciation of the present Convention shall not be exercised.

*) *Correspondence* p. 20—23, vergl. auch das interessante Aktenstück No. 19: das Londoner Auswärtige Amt an das Kolonialamt.

**) This counter-draft — der oben erwähnte ausgearbeitete Entwurf Frelinghuysens — has received the most careful consideration on the part of

noch im Falle vorheriger gleichwertiger Gegenleistungen in Erscheinung treten. „Offenbar ist eine derartige Klausel grundverschieden von der Abmachung, wie man sie gewöhnlich unter Meistbegünstigung versteht. Würde z. B. ein Vertrag zwischen Grossbritannien und den Vereinigten Staaten eine derartige Klausel enthalten, und Grossbritannien würde den Zoll, sagen wir auf türkische Tabake herabsetzen, als Gegenleistung dafür, dass die Türkei vertragsmässig eine Herabsetzung der türkischen Leuchtabgaben zusichert — so würden die Vereinigten Staaten kein Anrecht auf den Genuss der niedrigeren Tabakzölle haben, es sei denn, sie opferten etwas den türkischen Leuchtabgaben Gleichwertiges. Oder wenn die Vereinigten Staaten ihre Zölle auf französische Seiden- und Baumwollwaren verminderten, gegen Minderung der französischen Zölle auf das amerikanische Getreide, so hätte Grossbritannien kein Anrecht auf die niedrigeren Seiden- und Baumwollzölle, wenn es den Vereinigten Staaten nicht etwas der französischen Kornzollherabsetzung Entsprechendes böte. Offenbar verliert die Meistbegünstigungsklausel, mit solch einem Zusatz, ihren Wert und wird eine reiche Quelle des Haders . . .*) Artikel 13 (des Frelinghuysenschen Entwurfes) sieht ausdrücklich vor, dass die Privilegien, die der Vertrag einräumt, von keiner Partei anderen Nationen, auf Grund der bestehenden Meistbegünstigungsklausel in Verträgen mit diesen Nationen, gewährt werden dürfen, es sei denn, die betreffende Nation bewillige erst, was in den Augen der anderen Partei ein Äquivalent darstellt. Aber Ihrer Majestät Regierung ist entschieden der Meinung, dass die so in Aussicht genommene Ausnahme von der Meistbegünstigungsbehandlung einen Bruch der Meistbegünstigung bedeutet, wie sie bisher völkerrechtlich interpretiert worden ist (would be an infraction of the most-favoured-nation clause as hitherto interpreted in the law of nations). Um ein Beispiel zu wählen: die (alte) Klausel gilt für den Handel zwischen Britisch-Westindien und Belgien. Ihrer Majestät Regierung wüsste nicht, wie sie den Anspruch Belgiens, seine Einfuhren, soweit

---

Her Majesty's Government, not only on account of the precision with which its stringent provisions have been elaborated, but also on account of the principles which it involves, and the revolution which the principles it contains would, if universally accepted, effect in the value of the Conventional stipulations as to commerce now existing between the various nations of the earth. *Correspondence* S. 20.

*) It is obvious that, with such an addition, the most-favoured-nation clause loses its value and becomes a fruitful cause of dispute.

sie in Frage kommen, auf demselben Fusse behandelt zu sehen wie die der vertragsmässig begünstigten Vereinigten Staaten, zurückweisen sollte auf Grund eines späteren Abkommens zwischen Grossbritannien und den Vereinigten Staaten, an dem Belgien in keiner Weise beteiligt ist. Die Interpretation der Meistbegünstigungsklausel, wie sie der Vorschlag der Vereinigten Staaten birgt, geht dahin, dass *konditionell* und auf Grund einer Gegenleistung gemachte Zugeständnisse auf Grund der alten (Meistbegünstigungs-)Klausel nicht beansprucht werden können. Ihrer Majestät Regierung hat betreffs der Interpretation eine vollkommen andere Auffassung. Die Meistbegünstigungsklausel ist heute zum wertvollsten Bestandteile des Handelsvertragssystems geworden, sie gilt zwischen fast allen Nationen der Erde. Mehr wie jede andere Bestimmung führt sie zur Einfachheit (simplicity) der Tarife und zu immer grösserer Freiheit des Handels, während das nunmehr vorgeschlagene System die Länder dazu verleitet, ausschliessliche Märkte zu erstreben, und so den Handel fesseln statt befreien würde. Sie hat die Wirkung gehabt, dass, mit wenigen Ausnahmen, für jede Ware in einem Lande praktisch nur ein einheitlicher Zollsatz besteht . . . Aber sollte das den Vereinigten Staaten vorschwebende System eine weitere Verbreitung finden, so käme man auf das alte und überaus lästige System zurück, unter dem ein und dieselbe Ware in ein und demselben Lande verschiedene Zölle zahlen musste, je nach dem Ursprungslande, nach der Nationalität des einführenden Schiffes und vielleicht in Zukunft noch nach der Nationalität des Importeurs selber. Eine solche Interpretation würde die Meistbegünstigung einfach aufheben (nullify). Denn ein Land, sagen wir Frankreich, obwohl Belgien gegenüber vertragsmässig zur Meistbegünstigung verpflichtet, könnte mit irgendwelchem dritten Lande Verträge schliessen unter beiderseitigen Zollherabsetzungen; aber durch Einfügung einer Bemerkung: die Herabsetzungen erfolgten reziprok und für Gegenleistungen, könnte es Belgien vom Mitgenuss ausschliessen, ausser Belgien gewähre, was Frankreich für ein Äquivalent erachtet. Ein solches System würde am härtesten gerade jene Länder treffen, die ihre Tarife schon reformiert und daher keine äquivalenten Gegenleistungen anzubieten haben; und Grossbritannien, das seinen Tarif reformiert hat, ist daher auf das tiefste interessiert, einem solchen System Widerstand zu leisten.“*)

*) Vergl. S. 30 dieser Schrift. Die Stelle bei Granville lautet wörtlich: „Such a system would press most hardly on those countries which had

Die Frage, ob man an der überlieferten unumschränkten Zollmeistbegünstigung*) noch weiter festhalten solle unter wesentlich veränderten Verhältnissen, nämlich im Falle der Herausbildung von besonderen Vertragstarifen und von besonderen Tarifvertragsgruppen innerhalb der internationalen Staatenallgemeinheit — diese Frage, die früher kaum einen Sinn haben konnte, war nunmehr in der Tat mit aller Offenheit gestellt, und zwar zuerst und sofort in aggressivster Weise gestellt seitens der Vereinigten Staaten. Doch die Vereinigten Staaten knüpften dabei nicht an eine alte anerkannte und liebgewordene *spezifisch amerikanische* Tradition an; sie schufen sich vielmehr neue Forderungen und neue Argumentationen, als sie durch die lebendiger werdenden Interessen und Bedürfnisse der jungen panamerikanischen Reziprozitätspolitik sich auf andere Gedankengänge hingewiesen sahen. Sie erblickten in den Republiken und Kolonien Zentral- und Südamerikas und Westindiens seit langem ihre besondere Interessensphäre und erstrebten nach dieser Seite nunmehr zolltarifarisch eine verhältnismässige Minderbegünstigung Europas. Die nordamerikanischen Produzenten riefen im eigenen Lande nach Zollschutz vor Europa und fühlten sich auf den südlicheren Märkten, aller verkündeten politischen Vorherrschaft zum Trotz, wirtschaftlich dem fortgeschritteneren europäischen Industrialismus noch nicht ebenbürtig; sie wünschten daher für die Verzollung ihrer Waren eine Mehrbegünstigung zu erreichen. Um die, von diesem Zeitpunkt ab als lästig und hemmend empfundenen Bestimmungen der geltenden und nicht so leicht abzuschüttelnden Verträge nach Möglichkeit umzudeuten und zu verflüchtigen, versuchten sie allmählich, auch für die Zölle, auf die Gegenseitigkeitsklausel (auf unsere Formel *B*) mit ihren Vorbehalten und Gegenforderungen zurückzugreifen. Man wollte Zolldifferenzierung und sprach das sogar in amtlichen Aktenstücken und Kundgebungen ruhig aus. Öffentlich sprach man jedoch, wo unbestreitbare formelle Verpflichtungen vorlagen, auch noch weiter von der Einräumung der Zollgleichheit, aber nur noch von Zollgleichheit im Falle gleichwertiger oder gar genau derselben Gegenleistungen — wobei man sich vorbehielt, niemals

already reformed their Tariffs, and had no equivalent concessions to offer, and, therefore, Great Britain, which has reformed her Tariff, is most deeply interested in resisting it."

*) Die anderen Seiten der amerikanischen Stellungnahme, vor allem betreffs der Schiffahrt, müssen hier unerörtert bleiben, schon in Rücksicht auf den Umfang dieser Schrift.

einen Gleichwert anzuerkennen. Wo es irgend anging, sollte sogar die unbedingte Ungleichheit, die Ungleichheit unter allen Umständen und trotz aller Gegenangebote der Betroffenen, formell festgelegt werden. Dürfte man deshalb schon von einem spezifisch amerikanischen System sprechen, so wäre es hier in seinen Grundzügen zu erkennen und es würde wesentlich anders aussehen wie die Reziprozitätspolitik, die in neueren deutschen Darstellungen herumspukt.

Die ganze Frage blieb, wie gesagt, abermals eine Doktorfrage, weil man in Washington, in den achtziger Jahren, Verträge überhaupt nicht zustande brachte.

Dagegen kommt es zu Beginn der neunziger Jahre zu den Reziprozitätsabkommen auf Grund des Mc Kinleygesetzes.

Wir haben die geringen sachlichen Ergebnisse auch dieser Vertragsperiode erwähnt (vergl. S. 64 ff.). Um so grösser hätte die symptomatische Bedeutung einiger, damals zu treffender Entscheidungen, nicht zum mindesten über die Handhabung der Zollmeistbegünstigung, sein können. Doch die Wolken zerstreuten sich auch diesmal wieder.

Die Reziprozitätswaren des McKinleygesetzes — Zucker, Melasse, Kaffee, Tee, rohe Häute — waren, wie sich der Leser erinnern wird, lediglich auf die Staaten und Kolonien Amerikas und Westindiens zugeschnitten. Aber durch die, verschiedenen Rohrzuckergebieten, vor allem Kuba, Portoriko, Brasilien und San Domingo zugestandene Freieinfuhr von Zucker wurden dennoch die Meistbegünstigungsansprüche Europas berührt. War man in Washington ohne weiteres bereit, den Rübenzucker dem westindischen Rohrzucker gleichzusetzen? Ein Konflikt blieb aus, weil in Europa die Auffassung noch fast unbestritten herrschte, dass zwar aus der überkommenen Meistbegünstigungsklausel an und für sich schon der Mitgenuss der niedrigsten amerikanischen Zölle, in diesem Falle: der vollkommenen Zollfreiheit des Rübenzuckers folge — aber nicht minder die Zubilligung aller europäischen, jetzt oder später eintretenden Zollermässigungen, in diesem Falle: der neuen europäischen Vertragstarife an Amerika — und weil die Union damit die Voraussetzungen der Sektion 3 des McKinleygesetzes für erfüllt hielt und deswegen durch Präsidentenproklamation die Gleichstellung in den Zöllen vollzog. Die europäische Forderung selber wurde beglichen; hätte sich nun noch ein akademischer Streit darüber verlohnt, ob die Anerkennung der Forderung glattweg wegen der

älteren Vertragsbestimmungen erfolgen musste, oder ob sie noch von der — tatsächlich vollzogenen — vorherigen Erfüllung besonderer Voraussetzungen und Gegenleistungen abhängig gemacht werden durfte?

Unverwischbare Spuren der keineswegs einheitlichen Stellungnahme sind jedoch für ein schärferes Auge in manchen Nebenzügen der damaligen Abkommen zu entdecken. Wenn die Vereinigten Staaten bei uns vollmeistbegünstigt im alten Sinne waren, warum erklärte sich 1891 die Note des deutschen Geschäftsträgers v. Mumm nur „bereit, diejenigen Zollermässigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse einzuräumen, welche bei den gegenwärtig deutscherseits geführten Handelsvertragsverhandlungen Österreich-Ungarn und anderen Staaten gewährt worden sind bezw. noch gewährt werden"? Ferner kam für Europa nicht nur die Zollbehandlung auf dem Unionsmarkt in Betracht, sondern weiter die etwaige Differenzierung in Latein-Amerika, der die Vereinigten Staaten bei jeder Gelegenheit zusteuerten. Da das McKinleygesetz nur „Ungleichheiten und Unbilligkeiten" abwehren wollte, so blieben Abmachungen, wie sie Frelinghuysen Anfang der achtziger Jahre beabsichtigte, aus dem Spiel. Doch warum musste die Dominikanische Regierung eigens Zölle schaffen oder erhöhen*) für Waren, deren Einfuhr auf Grund der Übereinkunft vom 1. August 1891 den Vereinigten Staaten ohne Zölle oder zu niedrigeren Zöllen eingeräumt war? Kolumbien kam sogar in die Lage, seine Zollmeistbegünstigung, entsprechend dem Vertrage von 1846, klägerisch zu verlangen (Artikel 5: no higher or other duties ... than are or shall be payable ... by any other foreign country); es half ihm nichts, seine Reziprozitätswaren wurden, nach der Harrisonschen Verordnung vom 15. März 1892, bei der Einfuhr zur höheren Belastung herangezogen. Jedoch, das schienen mehr kleine, ziemlich gleichgültige Schönheitsfehler wie kritische Wetterzeichen.

Mehr Aufsehen erregte, anlässlich des Wilsongesetzes von 1894, die Schaffung von Zuschlagszöllen gegen die europäischen Zuckerprämien**). Indes ist der dadurch geweckte Streit, so lebhaft erregt er sich jahrelang gestaltete, rasch durch die Ereignisse überholt worden. Und am allerwenigsten kommt hier eine spezifisch amerikanische Stellung zum Ausdruck. Strafzölle oder Verbote gegen die

*) Vergl. *Laughlin-Willis* S. 210.

**) Über die amerikanischen Straf- und späteren Ausgleichszölle gegen die Prämien vergl. meine *Zuckerproduktion* S. 180 ff.

prämiierten Zuckereinfuhren erklärten die verschiedensten Mächte schon auf der Londoner Zuckerkonferenz von 1888 für zulässig, unter und neben der Meistbegünstigung. In der Brüsseler Zuckerkonvention kamen die Mächte auf diesen Standpunkt zurück. Wir glauben deshalb, diese vergängliche Detailfrage hier beiseite lassen zu können, so anziehend mitunter ihre Erörterung in den ausgetauschten Regierungsschriftstücken und den Entscheidungen der angerufenen amerikanischen Gerichte ist.*) Die eine Tendenz der beginnenden, im Dingleygesetz fortgeführten Strafzollpolitik gegen Prämien übersehe man jedoch, selbst bei Bejahung der rechtlichen Zulässigkeit des Vorgehens, nicht: die Strafzölle fanden vielfach deshalb Beifall, weil sie ganz von selber eine Minderverzollung der Rohrzuckerländer Westindiens, Zentral- und Südamerikas, in Vergleich zu den europäischen Prämienländern, einschlossen. Denn Cleveland und die Wilsonmehrheit wollten zwar keine Verträge und vertragsmässigen Bindungen mehr, im Sinne der Blaine und der Republikaner von 1890; aber sie rechneten auf ein freiwilliges Entgegenkommen der versöhnlich und freigebig behandelten Zufuhrstaaten, und von diesem Gesichtspunkte aus war es ihnen sehr recht, dass Europa fast stets Zuckerstrafzölle tragen musste, von denen die amerikanischen Republiken und Kolonien verschont blieben.

Das Dingleygesetz von 1897 sah in Sektion 3 (vergl. S. 68) eine schwache panamerikanische Reziprozität (auf Grund der Verzollung von Kaffee, Tee, Tonka- oder Vanillebohnen) vor, ferner eine gleichfalls schwächliche französisch-europäische Reziprozität (auf Grund der Zolldifferenzierung für Weinstein, Branntwein, Schaumwein und andere Weine, Gemälde und Statuen). Zugleich brachte Sektion 4 (vergl. S. 74) die Befugnis zu viel umfassenderen Verhandlungen und Zollermässigungen, zu förmlichen Tarifverträgen nach europäischem Zuschnitt, und zwar konnte diese Befugnis sowohl amerikanischen wie europäischen Ländern gegenüber Leben gewinnen.

Welche Stellung wies man, in dieser Periode, der Meistbegünstigung zu?

---

*) In ausserordentlich instruktiver Weise sind die allgemeineren Rechtsprobleme dargestellt bei Wilh. Kaufmann, *Welt-Zuckerindustrie (fiskalische Vorzugsbehandlung, Kartelle) und internationales und koloniales Recht,* Berlin 1904. Die diplomatischen Schriftstücke in *Foreign Relations 1894* und *1897,* in den wesentlichsten Stellen auch bei Herod, *Favored Nation Treatment* S. 120 ff.

Zunächst arbeitete man, wenn man mit amerikanischen Staaten verhandelte, von neuem möglichst auf ausschliessliche Begünstigungen der Union hin, also auf Einengung der europäischen Meistbegünstigungsstellung auch in dem jedesmaligen Komplementärgebiet ausserhalb der Union.

Am vollkommensten gelang dies erklärlicherweise gegenüber Kuba. In dem, am 11. Dezember 1902 erstmals unterzeichneten*), am 27. Dezember 1903 in Kraft getretenen Vertrag verpflichtet sich Kuba: einmal zur Bindung aller seiner bisherigen Zollfreiheiten und zu 25, 30 und 40prozentigen Zollermässigungen für die wichtigsten industriellen und landwirtschaftlichen Einfuhrwaren aus der Union, ferner dazu, diese Zugeständnisse anderen Staaten vorzuenthalten:

Artikel 8.

Es wird vereinbart, dass die Zugeständnisse, die seitens der Republik Kuba den Erzeugnissen der Vereinigten Staaten gewährt sind, gegenüber allen gleichartigen Einfuhren aus anderen Ländern präferentiell sein und während der Dauer dieser Konvention bleiben sollen.**)

Nicht viel anders gegenüber San Domingo: die Vertragszölle sollten Vorzugszölle sein, und wenn der *fremden* (foreign) Ware später durch Gesetz eine Zollermässigung eingeräumt werde, so habe sich die prozentuale Reduktion von dieser neuen Stufe aus nochmals zu wiederholen (Art. 2).***)

Doch anderwärts versuchte man gleichfalls sein Glück, und seltsamerweise liess sich jetzt die englische Regierung bereit finden, der Ausschliesslichkeit der vereinbarten Zollminderungen zuzustimmen, allerdings unter Wahrung der eigenen mutterländischen Rechte und der Rechte der aus älteren Verträgen meistbegünstigten Staaten — deren Zahl kaum besonders gross sein dürfte und zu denen jedenfalls Deutschland seit 1898 nicht mehr gehört. In den, von Kasson und Reginald Tower, dem britischen Vertreter, während des Sommers 1899 in Washington unterzeichneten, später

*) Der Vertrag hat viele Fährlichkeiten und Änderungen überwinden müssen, ehe er seine endgültige Gestalt erhielt. Vergl. *Laughlin-Willis* S. 351 ff., den schliesslichen Vertrag vom 17. Dezember 1903 in *Reciprocity Treaties* S. 549.

**) It is agreed that the concession herein granted on the part of the said Republic of Cuba to the products of the United States shall be, and shall continue, during the term of this convention, preferential in respect to all like imports from other countries.

***) Der (nichtratifizierte) Vertrag ist abgedruckt bei *Laughlin-Willis* S. 524.

im Senat gescheiterten *Agreements* für Barbados, Britisch-Guiana, Jamaika, die Bermudainseln findet sich stets ein Artikel 4:

Es wird vereinbart, dass die hiermit seitens der Kolonie an die Erzeugnisse der Vereinigten Staaten zugestandenen Zollsätze während der Dauer dieser Konvention präferentiell bleiben sollen gegenüber allen gleichartigen Einfuhren aus anderen Ländern, mit Ausnahme Grossbritanniens und der britischen Besitzungen und derjenigen anderen Länder, die durch Vertrag mit Grossbritannien Anspruch auf Meistbegünstigungsbehandlung erheben dürfen.*)

Neben der genau bezeichneten Sphäre der differentiell begünstigten Waren steht dann noch die gewöhnliche Meistbegünstigung für alle, durch das Abkommen nicht speziell geregelten Einfuhren:

Alle Erzeugnisse der Vereinigten Staaten, die nach der Kolonie zur Einfuhr gelangen, sollen zum niedrigsten Zolle zugelassen werden, der den gleichartigen Erzeugnissen irgend eines Landes bewilligt ist.**)

Die Union bemüht sich also, für ihre bedeutsamsten Ausfuhrartikel die Zölle auf den Inseln ermässigt und festgelegt zu sehen, und dieser Vertragstarif sollte alsdann eine ausschliessliche Vergünstigung, ein Zollprivilegium für die Union sein; für die übrige Einfuhrsphäre war die Union jederzeit, jetzt und in der Folge, meistbegünstigt in der völkerrechtlich üblichen Weise.

Doch schon bei anderen amerikanischen Staaten versagten diese Bemühungen vollständig. Selbst bei England betreffs Neufundlands, wo Artikel 5 des (nichtratifizierten) Abkommens***) einfach bestimmte, dass der Ware der Union keine höheren Zölle auferlegt werden dürften wie der gleichen Ware coming from elsewhere. Ecuador sicherte für die im Vertrag bezeichneten Waren die „niedrigsten“ Zölle zu, die den „gleichartigen Waren irgendwelchen

---

*) It is agreed that the rates herein granted on the part of the said colony to the products of the United States shall continue during the term of this convention preferential in respect to all like imports from other countries, with the exception of Great Britain and the British Possessions and of such other countries as shall be entitled by convention with Great Britain to the benefit of the most-favored-nation treatment. — Die (nichtratifizierten) Einzelverträge mit den verschiedenen britisch-westindischen Kolonien in *Reciprocity Treaties* S. 551 ff.

**) All the products of the United States imported into the said colony shall be admitted at the lowest rate of duty conceded to the like products of any country.

***) Abgedruckt bei *Laughlin-Willis* S. 528.

anderen Ursprungs" eingeräumt werden.*) Argentinien konnte, schon um seiner weiterlaufenden älteren Verträge willen, keinerlei Vorzugszölle bewilligen, und selbst die gewöhnliche Meistbegünstigung hatte es, wie Ecuador, nur für diejenigen Waren zugestanden, die in den Vertragstarif Aufnahme gefunden hatten. Doch ist auch dieser Vertrag**) aus seiner papiernen Ruhe niemals zum Leben erwacht.

Auf der eigenen Seite, von der Union selber aktiv zu handhaben, war die Meistbegünstigung im Falle Kubas ganz ähnlich wie auf der Gegenseite gedacht. Kuba wurde, ausser der Bindung aller Zollfreiheiten (Artikel 1), durchgängig ein Zollabstrich von 20 Prozent der Unionszölle zugesichert (Art. 2) und „die hierdurch gewährten Zollraten sind präferentiell und sollen es während der Dauer der Konvention bleiben, gegenüber den gleichartigen Einfuhren aus anderen Ländern" (Art. 8). Beim Zucker ist die Regelung sogar in der seltsamen Art getroffen, dass Kuba den 20 prozentigen, aber in keinem Falle einen höheren Zollnachlass geniessen solle, während kein fremdes Land günstiger behandelt werden dürfe als nach den allgemeinen Vorschriften des Dingleygesetzes von 1897.***)

Die anderen gescheiterten interamerikanischen Verträge bezeichneten die Zollzugeständnisse der Union (meist für Zucker, Südfrüchte, tropische Hölzer) fast regelmässig als *preferential rates*, liessen sich jedoch auf weitere Meistbegünstigungs- oder Bevorzugungsverpflichtungen der Union nicht ein. Argentinien versprach man, in Erwiderung der obenerwähnten argentinischen Verpflichtung, die Meistbegünstigung für die unter den Vertrag fallenden Waren (Zucker, Häute, Wolle).

Wieder ein anderes Gesicht zeigte diese Politik alsdann in den europäischen Verträgen.

Eine Vorzugsstellung der Union irgendwo in Europa ist für absehbare Zeit ausgeschlossen.

In den, auf Grund der Sektion 3 des Dingleygesetzes geschaffenen Abkommen mit Frankreich, Portugal und Italien ist sogar die blosse Meistbegünstigungsberechtigung Amerikas nur für

---

*) Das (nichtratifizierte) Abkommen bei *Laughlin-Willis* S. 526.

**) Abgedruckt in *Reciprocity Treaties* S. 556.

***) Gleichfalls Art. 8. Hier kommt der Einfluss der immer stärker gewordenen eigenen Zuckerschutzinteressen der Union zum Ausdruck, und schon daran sind Abkommen wie die britisch-kolonialen gescheitert, die eine 12½prozentige Herabsetzung des amerikanischen Zuckerzolles vorsahen.

einen sehr engen Warenkreis verwirklicht (vergl. S. 12—15). Im Fall Italiens sind selbst für diese enge Warensphäre nur bestimmte Zollsätze festgelegt, die zur Zeit in der Tat für alle Länder die Mindestzölle darstellten; ob sich *in der Folge* etwaige weitere Zollminderungen (für die bezeichneten Waren) von selber auf die Unionseinfuhren übertragen, ist in Zweifel gelassen. In Frankreich hat sich die Union, für die schmale Warenliste des Abkommens vom 28. Mai 1898, den jederzeitigen Minimalzollsatz (the minimum rate of duty) gesichert. In Portugal sollen, für die bestimmten Artikel des Übereinkommens vom 22. Mai 1899, „die Zölle ebenso niedrig sein, wie die irgend einem anderen Lande, mit Ausnahme Spaniens und Brasiliens, gewährten" (Art. 2). Deutschland blieb bei der Einräumung seines Vertragstarifes (vergl. S. 71), ohne der dornigen allgemeinen Frage der Meistbegünstigungsinterpretation oder -Neuregelung im Augenblick näher zu treten.

Dafür verpflichtete sich, jedesmal, die Union lediglich zur Anwendung ihrer niedrigeren Zölle für die uns bekannten Reziprozitätswaren: für Weinstein, Branntweine, Weine, mitunter auch Schaumweine, für Kunstwerke (vergl. S. 70). Sonst blieb alles beim alten und in der Schwebe.

Wie bitter man jedoch in Washington mit der Zeit die Verweigerung der vollen Meistbegünstigung seitens grosser europäischer Gemeinwesen fühlte, zeigten wir bereits an der Hand der Senatsvernehmungen von 1900 (S. 16 ff.). Als Herr Kasson, der Vertrauensmann McKinleys, daher auf Grund der Sektion 4 des Dingleygesetzes, zum ersten Male einen umfassenden europäisch-amerikanischen Tarifvertrag, und zwar mit Frankreich, zustande zu bringen suchte, musste die Meistbegünstigungsfrage von neuem in Fluss kommen. Der Entwurf vom 24. Juli 1899 verbürgte den Vereinigten Staaten fast den ganzen vielgliedrigen französischen Minimaltarif, also, mit Ausnahme von 19 ausdrücklich benannten Tarifpositionen*), die volle

*) Die zweite Hälfte des Artikels 1 lautet: The following articles of merchandise are excepted from the provisions of this article respecting the minimum rates oft duty, namely: Horses; butter; lucerne and clover seed; fodder; cast iron; skins and hides prepared; boots and shoes, and parts of same; belts and cords and other leather articles manufactured for machinery; dynamos; machine tools; dynamo conductors, and parts; arc lamps known as regulators; sugar; chicory roots, green or dried; eggs; cheese; honey; porcelain; cardboard, rough, in sheets. — Der (nichtratifizierte) Vertrag von 1899 ist abgedruckt in *Reciprocity Treaties* S. 557.

Meistbegünstigung. Die amerikanischen Zollermässigungen, um 5, 10, 15 und 20 Prozent gegenüber dem Dingleytarif, umschlossen 126 Positionen des amerikanischen Zollgesetzes — etwas Unerhörtes in dem ganzen bisherigen Entwickelungsgange der Unionshandelspolitik, die sich der amerikanischen Einheit, im Gegensatze zur europäischen Differenzierung des Tarifs, gern rühmte (vergl. S. 39 ff.). Bei diesen 126, für Frankreichs Ausfuhr wichtigsten Positionen sollten — und hierin wäre abermals ein Wendepunkt in der amerikanischen Handelspolitik zu erkennen, — *in der Folge,* bei weiteren Zollermässigungen Amerikas, die etwa dritte Staaten erzielten, alle so oft gehörten Berufungen auf *ausnahmsweise* Abkommen, auf vorherige *Gegenleistungen* Dritter, alle abermals gestellten *Bedingungen einer Vergeltung* hinfällig sein. Für die, in den Vertrag einmal einbezogene, recht ansehnliche Warensphäre blieb nichts mehr übrig von den knifflichen Unterscheidungen zwischen *bedingter* und *unbedingter* Meistbegünstigung, von Meistbegünstigung *pro praeterito* und *pro futuro.* Vielmehr lautet Artikel 3 einfach und klar:

Weiter wird vereinbart: Falls die Vereinigten Staaten irgendwelchen, in der vorstehenden Liste verzeichneten Waren, die das Erzeugnis der Landwirtschaft oder Industrie irgendwelches anderen Landes sind, niedrigere Zölle bewilligen sollten, als sie oben für die gleichartigen Erzeugnisse Frankreichs und Algiers festgesetzt sind — so soll der betreffende niedrigere Zollsatz rechtsgültig und ohne weiteres Anwendung finden auf die gleichartigen Erzeugnisse Frankreichs und Algiers.*)

Das ist, wie man sieht, zwar noch lange kein volles, aber immerhin ein praktisch genügendes Einlenken in die, zeitweise verlassenen Bahnen derjenigen Meistbegünstigung, die einst und ursprünglich der alten und neuen Welt gemeinsam war.

Wenn es jetzt von neuem zu zollpolitischen Verhandlungen mit der Union kommen sollte, so würde jeder europäische Staat wieder an diese Vorgänge des Jahres 1899 anknüpfen müssen.

---

*) It is further agreed that should the United States concede upon any articles of merchandise described in the preceding schedule being the product of the soil or industry of any other country a lower rate of duty than that herein designated for the like articles being the product of the soil or industry of France or Algeria, such lower rate shall be applied of right and without delay to the like articles being the product of France or Algeria.



IV.

Unhaltbare Lage und neue Entscheidungen

In vollem Gegensatze zu neuerdings viel und gern verbreiteten Anschauungen dürfte sich aus dem Vorangegangenen zur Genüge ergeben, dass von einem, zwar eigenartig umgrenzten, aber in seiner Eigenart folgerichtig festgehaltenen und weiterentwickelten handelspolitischen Vertragssystem der Vereinigten Staaten gar keine Rede sein kann.

Vielmehr, auf Grund der wirklichen handelsdiplomatischen Vorgänge und der wichtigsten aktenmässigen Meinungskundgebungen, des Washingtoner Staatsdepartements sowohl wie des Kongresses, glauben wir gezeigt zu haben, dass die angeblich so *konsequente, spezifisch amerikanische* Reziprozitäts- und Meistbegünstigungspraxis sich mehr und mehr in einen heillosen Wirrwarr der unversöhnlichsten Massnahmen und Auffassungen verirrte und verlor.

Auch die Ursachen waren nicht schwer aufzudecken. Die amerikanische Vertragspolitik bewegte sich anfangs, hier mehr voraneilend, dort mehr nachfolgend, in ganz den gleichen, historisch bestimmten, festgegebenen Geleisen, wie gleichzeitig — an der Wende des 18. u. 19. Jahrhunderts und in den nächsten Jahrzehnten — die Handelspolitik der hervorragendsten Staaten Europas. Wie hätte es anders sein sollen? In den letzten zwei (oder drei) Jahrzehnten jedoch, mit dem Beginn eigener — und allerdings eigenartiger — Tarifvertragsanläufe, verstrickte sich gerade die Union in einen, früher nicht vorauszusehenden Zwiespalt zwischen ihrer Verpflichtung zur nivellierenden, verallgemeinernden Zoll-Meistbegünstigung im alten, international feststehenden, unumschränkten, durchaus nicht

bloss europäischen Sinne des Wortes — und ihrem neuerwachten Sonderstreben: vor allem die westindischen Inseln und die südlicheren Festlandsstaaten Allamerikas durch ausschliessliche Zollbegünstigungen an sich zu fesseln, und durch ebenso ausschliessliche Gegenbegünstigungen jene Märkte stärker zu erobern und zu besetzen, auf denen bisher, unter der Zollgleichheit, die europäische Zufuhr und der europäische Wirtschaftseinfluss überwog. Die von da ab einsetzenden Versuche, durch Zurückgreifen auf eine zweite Klausel (auf unsere Formel *B*, S. 77), die ursprünglich für ganz andere Verkehrsbeziehungen geschaffen und berechnet war, die unangenehm werdende starre Zollmeistbegünstigung hinwegzubeweisen, hier das klare und glatte Müssen in ein, schliesslich ganz willkürliches Belieben zu verflüchtigen — das künstliche Bemühen, wechselseitige Zolldifferenzierungen, zunächst innerhalb Panamerikas, zu ermöglichen und dabei doch den Rahmen der alten Meistbegünstigungs-Abmachungen mit der, kommerziell ungleich wichtigeren europäischen Staatenwelt nicht zu sprengen — dies und weiter nichts ist, wenn man den Ausdruck durchaus nicht entbehren will, *das spezifisch-amerikanische System* der Meistbegünstigungspraxis.

Es ist erst neuerdings, rein als Notbehelf, aus der Verlegenheit des Augenblicks und der momentanen Verhältnisse entstanden — nicht, wie man uns gegenwärtig glauben machen will, einer ausgereiften, tief und weitblickenden handelspolitischen Sonderauffassung entsprungen. Es hat deshalb auch, wie gewöhnlich in solchen Fällen, mit den wechselnden Ansprüchen und Interessen der Zeit und der Umstände haltlos hin und her geschwankt. Je nach Bedürfnis und Gutdünken arbeitete es, den anderen Vertragsinteressenten gegenüber, bald mit Gründen, die, konsequent weiter verfolgt, den weitestgehenden europäischen Ansprüchen und Anschauungen vollkommen recht geben, bald mit Argumenten, die zuletzt überhaupt jedwede, praktisch noch irgendwie wertvolle Meistbegünstigung bis auf die Wurzel ausrotten würden. Immer hat es in dieser Weise nur von der Hand in den Mund gelebt. Das vermeintlich wohldurchdachte handelspolitische System hat sich, trotz seines mitunter sehr selbstbewussten und sogar herausfordernden Auftretens, mit den Jahren und mit den vielseitigeren Lebensäusserungen immer mehr als das entpuppt, was es von Anfang an war: als eine ziemlich hilflose Empirie und Gelegenheitsmacherei, die schliesslich an ihren eigenen inneren Widersprüchen scheitern musste.

Denn innerlich gescheitert ist sie bereits. Sie hat keinen Pfeil mehr zu versenden, der nicht auf den Schützen selber zurückzufliegen drohte.

Fassen wir nunmehr, zum Schlusse, diese sich selbst schlagenden Widersprüche in der amerikanischen Stellungnahme zur Handelsvertragspolitik zusammen.

Als Grund- und Eckstein der neueren amerikanischen Meistbegünstigungspraxis fanden wir die durchaus willkürliche, ganz unzulässige Vermischung und Verknüpfung der unbedingten Zollklausel mit der bloss konditionellen Meistbegünstigungsklausel, die ganz anderen, früher international viel bedeutsameren Verhältnissen galt: nämlich den, am Ende des 18. und am Anfang des 19. Jahrhunderts immer machtvoller in Fluss geratenden wirtschaftsliberalen Errungenschaften im Verkehrs- und Gewerberecht, in der allgemeinen Verkehrsbehandlung (vergl. S. 81 ff.) — mit Ausnahme der Zölle, denen deshalb stets eine besondere, und zwar bedingungslose Klausel gewidmet war. Die fundamentale Scheidung — zwischen *duties* und *favors*, zwischen Zollherabsetzungen und verkehrsfreiheitlichen und verkehrsichernden Fortschritten für die handel- und gewerbetreibenden Auslandsangehörigen, die internationale Schiffahrt, die Konsulareinrichtungen und ähnliches — springt jedoch bei jeder eingehenderen Nachprüfung der für lange Zeit vorbildlichen Verträge, in der ganzen Aufbaugliederung und in der Einzelwortfassung, derart frappant in die Augen, dass sogar massgebendste Wortführer des amerikanischen Standpunktes diese durchschlagende Teilung klipp und klar, in amtlichen Dokumenten, anerkannt haben — selbst dann noch, als andere Washingtoner Staatsköche längst beide Klauseln zu einer *konditionellen Zoll*meistbegünstigung zusammenzurühren suchten.

Mitte der neunziger Jahre verwaltete in Washington Herr Gresham das Auswärtige Amt. Die russische Botschaft hatte schon seit geraumer Zeit eine Verständigung über die Handhabung der Zollmeistbegünstigung angeregt: entweder seien auch seitens der Vereinigten Staaten alle Minderzölle, ohne neues Feilschen, auf die Staaten mit dem üblichen Meistbegünstigungsrecht übertragbar, oder Russland sei gleichfalls nicht verpflichtet, auf Amerika, ohne neuzuvereinbarende Gegenleistungen, die Zollsätze des französisch-russischen Tarifvertrags von 1893 anzuwenden. Nach mehrfachen persönlichen Rücksprachen entschloss sich Gresham Anfang 1895 zu einer schriftlich fixierten Er-

widerung. Die Zeit war einer unbefangenen Vertragsinterpretation insofern günstig, als die Union mit dem Wilsongesetz alle eigenen Zollabkommen fallen gelassen hatte (vergl. S. 65-66), also selber keine Vertrags-Zollherabsetzungen an das Ausland zu vergeben, sondern lediglich vom Auslande zu nehmen hatte. Mit einem Male war da von einer vorgesehenen Einschränkung und Bedingtheit des Zollmitgenusses nicht das geringste mehr zu spüren! Herr Gresham trennte vielmehr unerbittlich die *eingeschränkte* Klausel für die *Erleichterung von Schiffahrt und Handel* (für die favors in navigation and commerce) von der *absoluten* Vorschrift der *Zoll*meistbegünstigung. Unter dem 16. Februar 1895 bewies das *Department of State* dem Fürsten Kantakuzenos auf das schlüssigste das folgende:*)

„Sie (der russische Vertreter) beziehen sich besonders auf Artikel 6 und 11 des russisch-amerikanischen Vertrages von 1832, wovon der ersterwähnte Artikel die reziproke Befreiung von höheren Einfuhrzöllen, als sie von den gleichen Erzeugnissen eines anderen Landes erhoben werden, festlegt — während der andere Artikel dazu verpfichtet, dass irgendwelche Begünstigung in betreff der Schiffahrt oder des Handels, die zu jener Zeit oder später von einem Teile einem dritten Lande zugestanden werden sollte, sofort dem anderen Teile zugute zu kommen hätte: vorbehaltslos oder für äquivalente Gegenleistungen (unconditionally or for equivalent considerations), je nachdem sie dem dritten Lande ohne oder gegen Bedingungen (freely or conditionally) gewährt ist. Und Sie wünschten die Anschauung unserer Regierung über die Tragweite und den Sinn jener Artikel kennen zu lernen — in Anknüpfung an die russisch-französischen kommerziellen Vereinbarungen, nach denen Frankreich Russland ermässigte Zölle für Mineralleuchtöle, roh oder raffiniert, einräumt, während Russland an Frankreich eine Liste von ermässigten Zöllen für gewisse französische Produktionen zugesteht.

---

*) 50 Co. I Sess. 1895-96, House Documents No. 1, *Foreign Relations* vol. 2, p. 1119 ff. Die strittigen Artikel 6 und 11 entsprechen vollständig den uns bekannten, ständigen Formeln *A* und *B*. Doch seien sie, um die Bedeutung der Greshamschen Erklärung noch schärfer hervorzuheben, im Wortlaut wiedergegeben:

Art. 6. No higher or other *duties* shall be imposed on the importation into the United States of any article the produce or manufacture of Russia . . . than are *or shall be* payable on the like article being the produce or manufacture of any other foreign country.

Art. 11. If either party shall hereafter grant to any other nation any particular *favor in navigation or commerce,* it shall immediately become common to the other party, freely, where it is freely granted to such other nation, or on yielding the same compensation, when the grant is *conditional.*

Treaties and Conventions, Ausgabe von 1889: *Russia* 18. Dezember 1832.

„Die beiden Artikel des Vertrages von 1832 beziehen sich auf verschiedene Angelegenheiten (relate to different subjects). **Artikel 6** betrifft eigens (specifically) die **Zölle** für die Einfuhrwaren (die customs duties), während Artikel 11 sich auf die Angelegenheiten von Handel und Schiffahrt bezieht, wobei das Wort Handel im weitesten Sinne von Verkehr (intercourse) zu verstehen und — angesichts von Ländern, die wie die unsrigen durch den Ozean geschieden sind — notwendig stets mit der *Schiffahrt* eng verbunden ist. Die **konditionelle** Begünstigungsklausel des Artikels 11, auf die Sie sich berufen, weil sie **scheinbar** Russland von der Verpflichtung entbindet, auf die Vereinigten Staaten dieselben Begünstigungen zu übertragen, wie sie Frankreich betreffs der Einfuhrzölle geniesst, ist **nicht** ausgesprochen in dem **Artikel 6,** der ausdrücklich diesen **Zöllen** gilt, **und kann auch logisch** (by construction) **gar nicht auf jenen** (Zoll-)**Artikel ausgedehnt werden,** ohne ihn in Artikel 11 aufgehen und so als vollständig überflüssig erscheinen zu lassen.

„Ihre Note erwähnt keinerlei differentielle Behandlung betreffs *Handel und Schiffahrt* zwischen den beiden Ländern gemäss Artikel 11 (concerning commerce and navigation . . . under Article 11), **Artikel 6 dagegen** sieht vor, dass den russischen Erzeugnissen bei der Einfuhr nach den Vereinigten Staaten und gleichermassen den Erzeugnissen der Vereinigten Staaten bei der Einfuhr nach Russland keinerlei höhere oder andersartige **Zölle** auferlegt werden sollen als sie zahlbar sind oder sein werden (than are or shall be payable) für den gleichen Artikel, der das Erzeugnis irgendwelchen anderen fremden Landes ist."

Das Schreiben Greshams betont dann weiter, dass die Vereinigten Staaten tatsächlich ihrer, offenbar für das Staatsdepartement sonnenklaren bedingungslosen Zollverpflichtung gewissenhaft nachkämen — was im Augenblick der Wirklichkeit entsprechen mochte, jedoch keinerlei Überwindung kostete, da zur Zeit in den Vereinigten Staaten weder durch Vertrag noch durch Gesetz irgendwelche Zollabstufungen bestanden,*) mithin eine ernstere Entscheidung über die Anwendung höherer oder niedrigerer Zollsätze gar nicht in Frage gekommen war.

Hier hätten wir also — fast zwanzig Jahre nach Blaines schroffer Abweisung aller ähnlichen Gedankengänge anlässlich des Hawaiivertrages (vergl. S. 93), zehn Jahre nach Frelinghuysens rückhaltlosem Eintreten für keinesfalls übertragbare Zoll-Sonder-

---

*) Von der besonderen Frage der Prämien-Gegenzölle abgesehen — vergl. S. 105. Die russische Anfrage war allerdings wohl gerade dadurch veranlasst; die *Foreign Relations* ergeben hierüber nichts. Dass Gresham auch die discriminating duties gegen bounties für eine Verletzung der Meistbegünstigung hielt, ist aus seiner Stellungnahme zur deutschen Beschwerde bekannt (vergl. *Foreign Relations* 1894, p. 235 ff.).

begünstigungen und für eine entsprechende Ausdeutung und Hinwegdeutung der überlieferten Zollgleichheitsklausel — die vollste Anerkennung des europäischen Standpunktes, noch dazu unter ausführlichster, überzeugendster Begründung. Und das alles als amtliche Kundgebung des Washingtoner Staatsdepartements selber!

Aber die Handhabung des Hawaiivertrages von 1875, dessen Zollbegünstigungen man in der Union wie in dem Inselreich den europäischen Konkurrenten vorenthielt, selbst unter Greshams Amtsleitung? Hier war allerdings, nach zwanzigjähriger ununterbrochener Wirksamkeit der Zolldifferenzierungen, Gresham machtlos. Er glitt daher in seinen Darlegungen möglichst vorsichtig und rasch an diesem abnormen *Sonderfall* vorbei, obwohl die russische Antwort ihn zu weiterem Sprechen über die Berechtigung solcher, vom Belieben Amerikas abhängiger *Sonderfälle* zu bewegen suchte.

Keine Regel ohne Ausnahme, aber Ausnahmen bestätigen gerade, was sonst als Norm und Regel zu gelten hat — damit stossen wir nunmehr auf die erste, im Anfang durchaus überwiegende Begründung oder vielmehr Entschuldigung und Beschönigung der allmählich beginnenden amerikanischen Zolldifferenzierungen.*). Es gibt — hören wir jetzt häufiger — exzeptionelle Wirtschaftszusammenhänge, die aus der Grenznachbarschaft, aus kolonialer und halbkolonialer Abhängigkeit und Schutzherrschaft entspringen, die schliesslich in Zoll-Sonderabmachungen zum Ausdruck kommen können, und derartige Sondervergünstigungen entziehen sich der internationalen Verallgemeinerung durch die übliche Meistbegünstigung!

Das ist sicherlich eine Tatsache, mit der man sich häufig, wohl oder übel, abfinden musste. Aber es ist darum noch lange kein selbstverständliches Recht, das jeder Dritte ohne weiteres als für ihn verbindlich anerkennen müsste. Und am allerwenigsten genügt schon eine beiderseitig gleichlaufende Abmachung zwischen zwei Interessenten, um alle von altersher bestehenden, sehr vielseitigen

*) Herod in seiner juristischen Meistbegünstigungsanalyse — die aber leider an dem Kern des heutigen Streites achtlos vorübergeht — erklärt als Charakteristikum der (zulässigen) *Ausnahme*, dass die *Äquivalente* von anderen Staaten gar nicht geleistet werden können (S. 113). Das liesse sich hören, würde jedoch zugleich eine bittere Verurteilung des offiziellen amerikanischen Standpunktes sein. — Über die vorkommenden Ausnahmerechte viel Belehrendes bei Visser, *La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce, Revue de droit international*, 1902, No. 1—3.

Vertragsverpflichtungen ausser Kraft zu setzen, wie das Hawaii und die Union (ähnlich später Cuba und die Union) betreffs der Zölle und noch anderer Begünstigungen auf eigene Faust beschlossen und, unbekümmert um alle Proteste der Aussenstehenden, auch durchdrückten. Selbst nach der vollzogenen Besitzergreifung von Tunis liess Frankreich die alten Verträge erst zu Ende gehen, es verständigte sich mit den beteiligten Hauptmächten, ehe es die frühere international-allgemeine Meistbegünstigung durch die Mehrbegünstigung Frankreichs und die gleiche Minderbegünstigung aller anderen Konkurrenten ersetzte — und Hawaii wurde nicht im Anfang der siebziger, sondern erst am Ende der neunziger Jahre von den Vereinigten Staaten verschluckt. Die unter sich geographisch und politisch engstverbundenen Nachbarstaaten Zentralamerikas, Südamerikas, Südafrikas haben es vielfach für geboten gehalten, sich für spätere, von der allgemeinen Meistbegünstigung auszunehmende Spezialvereinbarungen vorher vertragsmässig die grundsätzliche Zustimmung Europas zu sichern*) — und Hawaii ist so wenig ein nächster, unmittelbar angegliederter Nachbar für die Union, wie etwa die Philippinen für Australien und Japan, oder wie Westindien für Canada und Brasilien. Hawaii hat die europäische Zustimmung für den Vorrang der Vereinigten Staaten wenigstens später, erst bei England, dann bei Deutschland und anderen, früher vollmeistbegünstigten Staaten erstrebt und erreicht (vergl. S. 94). Die Union hat ähnliche Schritte nie auch nur unternommen; dennoch blieb der Hawaiizucker zollfrei, der europäische Zucker verzollt.

Doch über diese *Ausnahme* und die einseitig-willkürliche Dekretierung dieses internationalen, völkerrechtlichen Ausnahme-

---

*) So heisst es z. B. in dem 1887er Handelsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Guatemala, Art. 33: „Es ist verabredet worden, dass jedesmal, wenn in diesem Vertrage davon die Rede ist, dass die beiden Hohen vertragenden Teile sich als die meistbegünstigte Nation anerkennen, diese Bestimmungen nicht die mittelamerikanischen Freistaaten einschliessen, da letztere sich nach ihrem Dafürhalten untereinander nicht als fremde Nationen im strengen Sinne des Wortes ansehen“. — Im Protokoll zum 1887er Vertrag zwischen Deutschland und Paraguay sind die „ausnahmsweisen Privilegien des freien Handels“, die zum Teil mit Brasilien bestanden, anerkannt; nur wenn sie „in Zukunft einer anderen Nation eingeräumt werden sollten“, fielen sie auf Grund der Meistbegünstigung Deutschland gleichfalls zu. — Für Südafrika vergl. den deutschen Vertrag mit dem Oranjefreistaat von 1897, Art. 8.

zustandes mochte hinwegzusehen sein. Aber in den achtziger Jahren spann man von Washington aus ein wahres Netz von Verträgen. deren Minderzölle jedesmal Europa versagt bleiben sollten. Diese Verträge scheiterten zwar alle in letzter Stunde (vergl. S. 56 ff. und 96 ff.). Indes das Meistbegünstigungsrecht Europas gelangte dabei zu reger Erörterung mit den verschiedensten Regierungen. Noch mehr wiederholte sich das nach den Reziprozitätsabkommen der neunziger Jahre, zunächst auf Grund des McKinleygesetzes, dann des Dingleygesetzes.

Wie rechtfertigte man unter dieser völlig neuen Konstellation die beabsichtigten und wirklichen Zollbevorzugungen? Mit Mexiko, Kuba, Portoriko, San Domingo, Britisch-Westindien, Brasilien und vielen zentral- und südamerikanischen Republiken, zuletzt gar noch mit Frankreich und anderen europäischen Ländern schloss die Union Zollverträge, wenn auch mitunter ziemlich dürftiger Art — den Inhalt aller dieser Übereinkommen konnte man doch nicht als exzeptionelle Ausnahmebeziehungen darstellen, deren Verallgemeinerung deshalb, trotz des verbrieften Gleichheitsanspruches anderer Staaten, ausgeschlossen sei!

Man musste von jetzt ab die *Regel* selber — obwohl man sie unter anderen Umständen rundweg anerkannte und eifrig verfocht — wegzubeweisen und nach Belieben dehnbar zu gestalten suchen. In dieser Bedrängnis — also wahrlich ohne tiefangelegtes, dem Wechsel der Zeiten nicht unterworfenes Gedankensystem! — griff man denn immer häufiger zu der zweiten, der *konditionellen* Klausel, an deren Ausdehnung auf die *Zölle* früher kaum ein Teilnehmer der alten europäisch-amerikanischen Handelsvertragspolitik gedacht hatte, deren Nichtanwendkarkeit auf Zölle sogar das Staatsdepartement, und zwar weit später noch, ganz zutreffend und mit Entschiedenheit vertrat. Man lehnte das tatsächliche Inslebentreten der Zollgleichheit zwar noch immer nicht grundsätzlich ab, weil die Folgen und Rückschläge nicht unbedenklich schienen, aber man forderte vorher von dem unbequemen Meistbegünstigungsberechtigten *dieselbe* Gegenleistung (the *same* compensation).

Jedoch *dieselbe Gegenleistung* hatte wohl bei den früheren gegenseitigen Schiffahrts- und Verkehrsbefreiungen, die fast immer international-gleichartig verliefen, etwas Greifbares und Bestimmtes bedeutet; bei den Zöllen, wo die Sonderbewegungen in den einzelnen Ländern sich fast niemals gleichlaufend vollziehen, wurde sie zum blanken Widersinn, zur baren Unmöglichkeit — was, unseres Er-

achtens, allein schon genügen würde, die Anwendbarkeit der konditionellen Klausel auf die Zölle zu widerlegen. *Dieselbe* Kompensation und noch mehr hatte beispielsweise, wenn es sich um Herabsetzung einzelner Zölle auf bestimmte Höhen drehte, ein Freihandelsstaat wie England stets im voraus gesichert;*) aber man verweigerte England dennoch den Mitgenuss der Unionsminderzölle — obwohl sich im englischen Vertrag die konditionelle Klausel überhaupt nicht vorfindet, sondern nur die bedingungslose Zollklausel!**) In anderen Fällen war *dieselbe* (Zoll-) Gegenleistung kaum oder gar nicht zu erfüllen, oder sie hatte für die Handelsverbindungen mit anderen Ländern nicht den geringsten Wert; sie wurde im Ernstfalle entweder zum Todesstoss für die Verwirklichung der Meistbegünstigung oder zur lächerlichen Formsache.

Man sah sich daher von der Konsequenz — der Tatsachen, nicht des eigenen überlegten Wollens — weiter getrieben. Man stützte sich notgedrungen selbst da, wo auf das Eindeutigste *dieselbe* Kompensation vorgeschrieben war, auf die beweglicheren, elastischeren Formeln, die mitunter in anderen Verträgen auftauchen; man machte zur Voraussetzung der Zollübertragungen: *wertgleiche,* äquivalente Gegenleistungen, *möglichst verhältnismässige* Kompensationen!***)

---

*) Herod, der sich sonst mit der Entwickelung des offiziellen amerikanischen Standpunktes begnügt, neigt dazu, das jederzeitige Recht Englands anzuerkennen: „Bisweilen ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht eine Nation, die infolge ihrer Freihandelspolitik keine Einfuhrzölle auferlegt, durch die Meistbegünstigung Anspruch auf alle Vorteile eines Reziprozitätsvertrages hat, der auf gegenseitigen Zugeständnissen für den Warenaustausch beruht. Es scheint lediglich billig, dass das geschieht, denn diese Nation hat nicht nur die Äquivalente bewilligt, sondern sie hat das bereits vor jener Nation gethan, welche die Begünstigung entgeltlich erwarb (bought the favor)“. *Favored nation treatment* p. 118. — Dass man früher bei Verkehrsbefreiungen und Schiffahrtserleichterungen, mit Recht, ähnlich schlussfolgerte, deuteten wir weiter oben an (S. 89).

**) Art. 2 des noch in Kraft stehenden Vertrages vom 3. Juli 1815: no higher or other duties . . . than are or shall be payable . . . (by) any other foreign country: keine höheren oder andersartigen Zölle, als sie irgend ein fremdes Land zahlt oder zahlen wird.

***) Equivalent, as nearly proportional compensations. Grundlegend ist — geschichtlich leicht erklärlich, weil für Schiffahrts-, Verkehrsrechte u. ähnl., nicht für Zölle bestimmt (vergl. S. 83 ff.) — die Formel: the *same* compensation. In dieser Weise regelt: Schweden Vertrag von 1783, Art. II, Frankreich 1778 II, Dänemark 1826 I, Hansestädte 1827 IX, Preussen 1828 IX,

Damit war zwar vielfach anstelle einer baren Unmöglichkeit etwas immerhin Mögliches gesetzt. Aber damit war zugleich, da keine unabhängige schiedsrichterliche Instanz die Angemessenheit des Geforderten und zu Bewilligenden beurteilte, der Willkür vollends Tür und Tor geöffnet — und zwar abermals einseitig der amerikanischen Willkür, falls die gegenüberstehenden Staaten ihrerseits zur glatten Einräumung ihrer Konventional- (Minimal-) tarife nach wie vor bereit blieben.

Soviel über diesen Frontwechsel, der durchaus nicht der letzte sein sollte.

Schliesslich lief bereits diese Art der *konditionellen* Verallgemeinerung der Minderzölle, trotz aller Vorbehalte und Vertröstungen, auf weiter nichts hinaus wie auf eine Ablehnung, eine Umgehung der Meistbegünstigungspflicht, wo sie den amerikanischen Interessen — oft nur in der Einbildung — nachteilig oder unbequem schien. Aber wozu braucht Europa dann noch Verträge? Rechte, soweit sie einseitig den Wünschen des Gegners entsprechen, kann man jederzeit und unter allen Umständen haben, auch unter der Vertragslosigkeit, die alsdann sogar den Vorzug haben würde, dass sie von unbequemen Verpflichtungen in der einzig zu billigenden Weise, nämlich nach beiden Seiten, entbindet.

Tatsächlich haben alsdann führende Washingtoner Handelspolitiker ihr letztes Ziel offen verkündet und rücksichtslos zu erreichen gesucht:

> ausschliessliche Vorzugsstellung der Vereinigten Staaten bei allen neu zu vereinbarenden Verträgen — das heisst:
> grundsätzliche, bedingungslose *Nicht*-Meistbegünstigung Europas.

Österreich 1829 IX, Russland 1832 XI, Italien 1871 XXIV. England und Holland haben die konditionelle Klausel in keinerlei Form, sondern England hat nur die uns bekannte bedingungslose Zollklausel, Holland für die meisten Beziehungen die Formel: Behandlung wie die meistbegünstigte Nation. Die wichtigsten, ursprünglichsten amerikanischen Verträge mit Europa haben also entweder überhaupt keine bedingte Klausel — oder als Bedingung: the *same* compensation, genau die gleiche Gegenleistung, und alsdann neben dieser bedingten *favor*-Klausel fast stets noch die uneingeschränkte *duties*-Klausel. Die bedingte Klausel, in Anwendung auf Zölle, sinnlos — neben ihr fast regelmässig noch eine eigene (bedingungslose) Zollklausel: auch wer nur als blosser Wortedeuter an solche Fragen herantritt, müsste hier am Ende auf die rechte Spur kommen.

Dies und nichts anderes war in der Tat die letzte Stufe, der Gipfel des *spezifisch amerikanischen* Vorgehens. Oder wo wäre, für Europa, in dem Programm des Staatssekretärs Frelinghuysen, das wir oben (S. 97 ff.) ausführlich besprachen, noch etwas von *konditioneller* Meistbegünstigung übriggeblieben — sei es auch nur, dass man Bedingungen wenigstens noch zum Scheine vorausschickte, um sich hinterher auf ihre Nichterfüllung als Vorwand der Nicht-Gleichsetzung zu berufen! Das Washingtoner Staatsdepartement erstrebte Mitte der achtziger Jahre nach den verschiedensten Seiten neue Verträge, ein förmliches interamerikanisches Tarifvertragssystem mit weitgehenden „gegenseitigen Begünstigungen für Waren und Schiffahrt“, jedoch stets unter der ausdrücklichen *unentbehrlichen, unumgänglich notwendigen* (indispensablen) Bedingung, dass die „reservierten Privilegien“ auf andere Länder **nicht** übertragen werden **dürften:**

Wenn ein drittes Land, unter den geltenden Meistbegünstigungsabkommen, seine Beteiligung an den Erleichterungen des Handelsverkehrs, wie sie durch diese Konvention geschaffen wurden, verlangen sollte und ein vertragschliessender Teil sollte einen solchen Anspruch für berechtigt erachten, so erhält, wie hiermit festgesetzt, der (andere) betroffene (Vertrags-) Teilnehmer das Recht, diese Konvention, gemäss Artikel 12, zu kündigen.

Wird jedoch ein solcher (älterer) Vertrag mit einem dritten Lande, soweit er den Abmachungen dieser Konvention zuwiderläuft, gekündigt und so rasch, als sein Wortlaut gestattet, zum Ablauf gebracht, so soll das Recht der Gegenseite, vorliegende Konvention zu kündigen, nicht ausgeübt werden.

Die alten Meistbegünstigungsverträge einfach preiszugeben — als Konsequenz der neu zu treffenden Abmachungen über ausschliessliche Bevorzugungen, und zwar bei Strafe des Wiederwegfalls der neuen Abkommen — dieses Ansinnen stellte Mitte der achtziger Jahre der Staatssekretär sogar an England, das, darüber entsetzt, ein solches System unverhohlen als *eine Revolution* des geltenden internationalen Vertragsrechtes, als eine *einfache Aufhebung* der Meistbegünstigung bezeichnete (S. 100). Die gleiche Pistole setzte Herr Frelinghuysen Spanien, Mexiko und anderen amerikanischen Republiken auf die Brust. Weiter zieht sich derselbe rote Faden durch alle späteren panamerikanischen Bemühungen; stets und ständig werden hierbei, von Mitgliedern der Regierung, von parlamentarischen Kommissionen und Wortführern, gegenseitige Bevorzugungen empfohlen, deren Übertragung auf Aussenseiter auszuschliessen sei. Zuletzt fand diese Politik nochmals ihren festen Niederschlag in den, auf Grund des

Dingleygesetzes abgeschlossenen interamerikanischen Verträgen, bei denen man, wo es irgend zu ermöglichen war, die Klausel zu erzwingen suchte, dass die vereinbarten Zölle *präferentiell* sein sollten:

> Es wird vereinbart, dass die hiermit . . . zugestandenen Zollsätze während der Dauer dieser Konvention präferentiell bleiben sollen gegenüber allen gleichartigen Einfuhren aus anderen Ländern.

Hier ist also selbst von einer widerwillig und widerstrebend, erst nach neuen Verhandlungen eingeräumten Meistbegünstigung, von einer, zwar in der Theorie nach wie vor stets offenstehenden, in der Praxis jedoch fast in jedem Einzelfall verschlossenen Gleichbehandlung nichts mehr zu spüren. Hier ist vielmehr frank und frei, in Kundgebungen programmatischer Art und in zur Tat gewordenen Anläufen, der Kampf gegen das Grundrecht der europäischen Verträge erklärt: Kampf gegen den Gleichheitsanspruch der europäischen Einfuhren beim Überschreiten der Unionsgrenzen — und nicht minder Kampf gegen die wirtschaftliche Gleichstellung Europas in allen übrigen Staaten und Kolonien des festländischen und insularen Allamerikas — sogar noch weit über dessen Grenzen hinaus, so weit, wie überhaupt eine Interessensphäre der Union erstrebt und erträumt werden kann!*) Aufhebung der internationalen Konkurrenzgleichstellung für den europäischen Absatz im amerikanischen Norden, und dafür seitens des bevorzugten amerikanischen Zentrums und Südens und der vorliegenden Inseln die Gegenverpflichtung, für wichtige Einfuhren, in denen Europa mit den Vereinigten Staaten konkurriert, die Zölle für die Union niedriger, für Europa höher anzusetzen — so sah bereits, längere Zeit hindurch, das *spezifisch amerikanische System* der Handelsvertragspolitik in Wirklichkeit aus!

Und nichts kennzeichnet diesen wenig wählerischen, je nach der Gelegenheit so oder so sein Glück versuchenden steuerlos experimentierenden Zickzackkurs besser, als dass kaum ein Jahrzehnt später — nein, nur ein und zwei Jahre später ein anderer Staatssekretär, der kürzlich verstorbene, um sein Vaterland hochverdiente Mr. Hay, der Schweiz gegenüber alles Ernstes von neuem rühmen konnte: es sei stets „die einheitliche (uniform) Politik der Vereinigten Staaten gewesen, dem Handel aller befreundeten Nationen mit gleicher *fairness* zu begegnen und ausnahmsweise Begünstigungen niemandem zu gewähren (giving exceptional favors

---

*) Selbst Japans bedingungslose Meistbegünstigungspflicht gegen Europa empfindet man als Störung der eigenen Kreise. Vergl. den *Report . . . concerning reciprocity,* 54. Co. I. Sess. House Report No. 2263, p. 122.

to none) . . . Unser ganzes System von Handelsverträgen ruht auf dem Prinzip der Gleichbehandlung aller befreundeten Nationen."*) Selbst die bloss *konditionelle* Gleichbehandlung dabei ins Auge gefasst — welch eine unbegreifliche Selbsttäuschung, nachdem kurz zuvor dasselbe Auswärtige Amt in Washington versucht hatte, die Nicht-Gleichbehandlung, in bewusstem Gegensatz zur bisherigen Handelspolitik Englands und Europas, zum Prinzip zu erheben!

Doch wenn die Politik der Vereinigten Staaten bei näherem Zusehen noch so wenig folgerichtig erscheint — vielleicht war sie dafür um so erfolgreicher?

Genau das Gegenteil dürfte, von vergänglichen und zweifelhaften Augenblickserfolgen abgesehen, auch hier zutreffen.

Denn innerhalb Panamerikas hat diese Politik nach den wichtigsten Seiten sofort oder recht bald, zuletzt sogar nach allen Seiten vollständig versagt. Wesentliche Sonderbegünstigungen hat hier die Union trotz alles Mühens kaum je erreicht und — von den Fällen der kommenden Einverleibung und der förmlichen Schutzherrschaft abgesehen**) — auf die Dauer niemals festzuhalten vermocht. Seit den letzten grossen Kolonialerwerbungen der Union hat zudem für die meisten der südlicheren Amerikastaaten der Unionsmarkt viel von seiner alten Anziehungskraft eingebüsst: Portoriko, die Philippinen — und ähnlich das zwar nicht annektierte, aber gleichfalls zollbevorzugte Kuba — können in Zukunft die Lieferung der tropischen Erzeugnisse für die Union unter viel günstigeren Zollbedingungen, zum Teil unter voller Zollfreiheit übernehmen. Je mehr die ehemaligen Gebiete spanischer und portugiesischer Herrschaft sich in ihrem selbständigen staatlichen Dasein ungestört fortzuentwickeln vermögen, desto mehr werden sie sich auch politisch von dem Monroe-Gängelband emanzipieren — ähnlich wie das in ruhigen Verhältnissen die Balkanstaaten gegenüber dem russischen

*) Our whole system of commercial treaties is based upon the principle of equality of treatment toward all friendly nations! *Foreign Relations 1899,* S. 748 und 755, 56. Co. I. Sess., House Documents No. 1, Washington 1901.

**) Portoriko und Hawaii werden heute als Territorien der Union behandelt, es besteht also gegenseitiger Freihandel. Die Einfuhr aus den Philippinen zahlt 75 Prozent der normalen Zölle; die Gegenbegünstigungen sucht hier die Union vor allem auf dem Schiffahrtsgebiet. Über Kuba vergl. S. 107 und 109.

Befreier und Vormund taten. Dagegen entfalten sich Latein-Amerikas wirtschaftliche Beziehungen zu Europa meist in erfreulichster Weise, und einer geschickten europäischen Handelsdiplomatie kann es deshalb nicht allzu schwer fallen, künftigen handelspolitischen Sondervorrechten der Union schon im voraus vertragsmässig, durch Schaffung klarer Verhältnisse betreffs des eigenen Meistbegünstigungsrechtes, vorzubeugen*) — die Interessen Europas sind insoweit durchaus einheitliche. Nach dieser Seite wird also eine exklusive Handelspolitik der Union kaum noch besondere Erfolge erzielen.

Andererseits jedoch ist, in ganz natürlicher und naturnotwendiger Gegenwirkung gegen das Unionsvorgehen, die Meistbegünstigungsstellung der Vereinigten Staaten in Europa, auf dem unvergleichlich wichtigsten Absatzmarkt der Union, mehr und mehr durchlöchert und untergraben worden. Die Waffen, die Europa treffen und zurückschlagen sollten, haben sich mit der Zeit gegen den Angreifer gekehrt; und so stark er sich sonst noch immer fühlen mag, jeden Rechtsschild zu seiner Verteidigung hat er selber in Trümmer geschlagen. Das „grausam unerbittliche internationale Gesetz des: wie du mir, so ich dir!“ prägt sich in immer tieferen Zügen in der Stellungnahme Europas gegen die Union aus.

Noch waren bisher die beiden versöhnlichsten europäischen Kontinentalstaaten Deutschland und Österreich-Ungarn. Aber auch hier eilen die alten Vereinbarungen und Beziehungen ihrem unabwendbaren Ende entgegen. Am 1. März 1906 treten die meisten der neuen mitteleuropäischen Verträge ins Leben. Was könnte, im Hinblick auf die künftigen europäischen Vertragszölle, die Union noch beanspruchen, was als unberechtigten Anspruch zu erweisen sie sich nicht selber, durch ihre eigenen Taten und Worte, jahre- und jahrzehntelang bemüht hätte?

Seinerzeit sagte man uns: in den Reziprozitätsverträgen der Union — mochten diese Verträge auch über einen ganzen, staatenreichen Riesenkontinent hinübergreifen — spiegelten sich immer nur *ausnahmsweise* Verhältnisse wieder; der Inhalt solcher Abmachungen

---

*) Es ergibt sich hier von neuem, wie wenig man, selbst vom Standpunkte der herrschenden Handelspolitik aus, schablonenhaft eine Aufhebung aller amerikanischen Meistbegünstigungsverträge fordern kann. Die Meistbegünstigung mit nicht wenigen der hierbei in Betracht kommenden Staaten ist eine immer noch wertvolle Waffe gegen panamerikanische Absichten, und darum vielfach zu erstreben oder klarer auszugestalten, wo sie noch nicht vorhanden sein sollte oder wo sie an Bestimmtheit zu wünschen übrig lässt.

sei deshalb keineswegs, auf Grund der Meistbegünstigung, international zu verallgemeinern. — Dann, lautet entsprechend die Erwiderung seitens Europas, gilt das erst recht von inter-europäischen Verträgen, bei denen noch viel mehr ein besonderes geographisches und wirtschaftlich-historisches Verwachsensein zum Ausdruck kommt; die Union kann deshalb, bloss auf Grund der Meistbegünstigung, des Mitgenusses der europäischen Vertragszölle nicht teilhaftig werden.

Reziprozitätsverträge beruhen auf Leistung und *Gegenleistung;* eine Meistbegünstigung Dritter ohne Gegenleistung ist deshalb eine Bevorzugung und darum ausgeschlossen. — Ist das richtig, so ist es umgekehrt nicht minder ausgeschlossen, die Union zu bevorzugen, indem man ihr, ohne *dieselbe* oder doch eine *gleichwertige* Gegenleistung die Vertragszölle der europäischen Tarifvertragsstaaten zu gute kommen lässt.

Entweder — oder! Das ist eine so unausweichliche Logik, dass die Vereinigten Staaten selber das Gegenrecht Europas mehrfach unumwunden anerkennen mussten.

Schon in den achtziger Jahren machte sich, beispielsweise, für die Union die Zolldifferenzierung in Frankreich fühlbar: die Anwendung des französischen Generaltarifs aut die amerikanischen Einfuhren, während gleichzeitig das Tarifvertragssystem Frankreichs — damals noch die Grundlage aller europäischen Zollvereinbarungen — manchem Konkurrenten Amerikas zahlreiche Zollherabsetzungen zuwendete. Das Senats-*Committee on Foreign Relations* wurde mit einer Enquete beauftragt. In dem, vom Vorsitzenden Senator Miller-Kalifornien erstatteten Bericht heisst es, zwar historisch falsch, aber ganz unbefangen und gerecht abwägend:

„Unsere Regierung hat in einem Reziprozitätsabkommen, in einem Vertrag, der zwischen den Teilnehmern gegenseitige Zollbegünstigungen vorsieht, niemals eine Zurücksetzung anderer Staaten erblickt, mit denen ähnliche Beziehungen nicht bestehen und die auf ähnliche Abkommen nicht eingehen wollen. Unsere Regierung hat durchgängig daran festgehalten, dass sich die Meistbegünstigungsklausel auf solche Abkommen nicht erstreckt. Das Recht, in wahrer Gegenseitigkeit von anderen Nationen Vorteile einzutauschen, die den von uns zugestandenen gleichkommen, ist (von uns) beansprucht und bisher noch immer erfolgreich aufrechterhalten worden, ohne zu denselben Vorteilen alle jene Nationen zuzulassen, mit denen wir Meistbegünstigungsverträge besitzen.

„Umgekehrt, wo unter anderen Nationen reziproke Handelsvereinbarungen bestehen, können die Vereinigten Staaten keinen

Anspruch erheben, die Vorteile und Begünstigungen solcher Abkommen mitzugeniessen, die nur durch Entgelt und reziproke Gegenleistungen zustande kamen. Offenbar vermögen die Vereinigten Staaten zur ausdrücklichen oder tatsächlichen Teilnahme an den Vorteilen der Vertragstarife anderer Länder nur durch besondere diplomatische Unterhandlungen zu gelangen und hierbei entscheidet lediglich die allgemeine und handelspolitische Zweckmässigkeit. **Zu feindlichen Gegenmassregeln gegen jene Länder zu schreiten,** welche die Zollsätze des **General**tarifs auf die Importe Amerikas, und ihren **Vertrags**tarif auf die Waren solcher Länder anwenden, die durch reziproke Handelsvereinbarungen die Vorteile der niedrigeren Zollsätze des Konventionaltarifs erkauft haben, **kann nicht gerechtfertigt werden.“***)

Selbst Mr. Hay als Staatssekretär wollte 1899 die Berechtigung Deutschlands zur Versagung des Vertragstarifs nicht anfechten. Nur, fügte er hinzu, müsse Deutschland keinen Staat, unter den gleichen Voraussetzungen, anders behandeln:

„Wir bestreiten der deutschen Regierung nicht die Befugniss, dieselbe Interpretation zu wählen, von der das Verhalten unserer Regierung ausgeht.

---

*) Ihrer sachlichen Bedeutung wegen sei die Stelle nochmals im Wortlaut nach dem Original wiederholt: „Our Government has never regarded a reciprocity treaty, or a treaty which accords reciprocal advantages in the matter of tariff rates to the parties making the treaty under peculiar conditions, as any discrimination against other nations in respect of whom such conditions do not exist, and who may not enter into like arrangements. It has been held uniformly by our Government that the most favored nation clause does not apply to such arrangements. The right to purchase by just reciprocity from other nations privileges equivalent to those we give has been asserted and thus far successfully maintained without admitting to the same privileges all those nations with whom we have treaties containing the most favored nation clause. — On the other hand, where other nations have among themselves reciprocal commercial arrangements, **the United States cannot claim to share in the benefits** or privileges of such arrangements, which are acquired only by purchase or reciprocal compensations. It would seem that the only method by which the United States may consistently or practically be made to share in the benefits of the conventional tariffs of other countries is by diplomatic negotiation, and it is in such case simply a question of expediency or commercial policy. **A resort to discrimination against the countries** who apply **general** tariff rates to importations from the United States and a conventional tariff to the merchandise of countries who by reciprocal commercial arrangements have purchased the benefits of the lower rate of the conventional tariff **cannot be justified.“** (48. Co. I. Sess. Senate Report No. 551, p. VI.)

Aber man übersehe nicht, dass, für welche Interpretation man sich entscheiden möge, diese gleichförmig auf alle Staaten anzuwenden ist, deren Interessen durch die gleichen Vertragsklauseln geschützt sind. Sonst wäre das ein Verstoss gegen Art. 26 des Vertrages [von 1785 mit Preussen, identisch mit Art. 9 des Vertrages von 1828]. Falls die auf Gegenleistung beruhenden Begünstigungen (the compensatory privileges) auf eine dritte Nation, die dafür nichts besonderes leistet, ausgedehnt werden sollten, so ist einleuchtend, dass betreffs dieser Nation die Leistung zu einer unentgeltlichen wird; und nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 26 [bezw. 9] muss sie alsdann auf die andere Partei gleichfalls *unentgeltlich* übertragen werden.

„Dieser Punkt sollte bei keiner ernstlichen Erörterung des Gegenstandes seitens der (amerikanischen) Botschaft (in Berlin) übersehen werden. Es ist klar, dass Deutschland nicht die eine Interpretation im Verkehr mit uns und eine andere im Verkehr mit europäischen Regierungen gebrauchen kann." *)

Zunächst, möchten wir bemerken, bestehen für den intereuropäischen Verkehr wesentlich andere Vertragsklauseln, aus deren Handhabung kaum allzuviel für den Inhalt der Unionsrechte zu folgern ist. Ferner war der wiedergegebene Gedankengang gleichzeitig — gleichzeitig! — den Vereinigten Staaten selber so wenig *einleuchtend* und *klar,* dass sie, weit über ein Jahr lang, der Schweiz (wegen der, später durch Kündigung erloschenen, ausnahmsweise bedingungslosen Vertragsklausel von 1850)**) die ermässigten Zölle des französischen Abkommens glatt gewährten, ohne diese nunmehr *unentgeltlich* gewordene Leistung auf Deutschland unentgeltlich auszudehnen***). Endlich ist, in allen zur Begründung der amerikanischen Ansprüche heranzuziehenden Fällen, bisher stets eine Gegenleistung, und zwar eine sehr wichtige und wertvolle erfolgt: nämlich die Bindung der Gegenpartei an dieselbe Vorbehaltslosigkeit der Pflichten, die Verpflichtung des Partners zu derselben bedingungslosen Handhabung der Zollmeistbegünstigung — im

*) Mr. Hay, 8. April 1899, an die amerikanische Botschaft in Berlin. *Foreign Relations* 1899, S. 301.

**) Art. 10 bestimmt in diesem Falle einfach: favors . . be immediately enjoyed by the other party.

***) Ähnlich in mehrfachen Fällen früher. So kam man unter der McKinley-Reziprozität zu keiner Verständigung mit Argentinien; trotzdem differenzierte man Argentinien nicht (vergl. S. 65). Die Zollfreiheiten wurden also nach dieser Seite zu unentgeltlichen. Wurde nunmehr die Vergünstigung überall glatt da eingeräumt, wo die Klausel galt: Gratisbegünstigungen seien gratis zu übertragen? Durchaus nicht.

Notfalle könnte die ausdrückliche Anerkennung des Gegenrechtes durch einen einfachen Notenaustausch über das Interpretationseinverständnis nachgeholt werden. Es mögen tatsächlich im Augenblick nur auf der einen Seite Minderzölle zu übertragen sein, weil nur die eine Seite (z. B. Frankreich in den 80er Jahren) im Augenblick eine besondere Tarifvertragspolitik eingeleitet und durchgeführt hat. Aber eine solche Übertragung kann auch auf der anderen Seite in jedem ferneren Zeitpunkt fällig werden, wenn diese andere Seite (z. B. Deutschland in den 90er Jahren) unterdess zu einer eigenen Tarifvertragspolitik übergegangen ist. Gesicherte Zukunftsleistungen sind selbstverständlich gleichfalls Gegenwerte; *Leistungen* brauchen nicht Zug um Zug einzutreten; *Entgelte* können recht wohl später erfolgen*). Erst wenn Amerika *dieselbe Bedingung* hierin eingehen und trotzdem seitens europäischer Staaten nicht vollmeistbegünstigt würde, hätte es Grund, sich über Rechtsbeugung Anderer zu beschweren. Auf dem, von Mr. Hay angedeuteten Weg jedoch werden der Union gleichfalls keine Lorbeern beschieden sein, davon ganz zu schweigen, dass, gerade nach der Unionsanschauung, der herangezogene preussisch-amerikanische Vertrag von 1828, oder gar von 1785, kaum noch als für Deutschland in Kraft stehend anzusehen ist, und dass das deutsch-amerikanische Abkommen vom 10. Juli 1900 bereits auf ganz anderen Voraussetzungen fusst**).

Also abermals: entweder — oder! Will die Union in Europa künftig da vollmeistbegünstigt werden, wo sie heute schon längst den Generaltarifen unterstellt ist — will sie weiter in dem, bereits recht eingeengten Ländergebiet vollmeistbegünstigt bleiben, wo ihr bisher der Genuss der europäischen Vertragstarife noch nicht entzogen war, so kann sie keinesfalls ein unbestimmt dehnbares, im

---

*) Damit erledigt sich die bekannte Bezugnahme auf den Frankfurter Frieden. Diese geht übrigens auch sonst vollständig daneben. Denn materiell-inhaltlich bietet hier der Frankfurter Frieden genau dasselbe, was den wesentlichen Inhalt von Dutzenden von deutschen und Hunderten von sonstigen Handelsverträgen ausmacht: die glatte gegenseitige Meistbegünstigung (ohne Tarifvereinbarungen u. ähnl.); insofern lässt sich also aus der Klausel von 1871 ganz und gar nichts Besonderes folgern. Das einzige Unterscheidende ist: die Frankfurter Klausel ist nicht kündbar. Was soll aus dieser, der einzigen Besonderheit, zu gunsten Amerikas folgen, solange noch andere Meistbegünstigungsverträge tatsächlich ungekündigt bleiben?

**) Vergl. hierzu Glier, *Die Meistbegünstigungsklausel,* und soeben Dr. Fritz Rathenau in der *Deutschen Wirtschaftszeitung* vom 15. August 1905.

Grunde vollkommen willkürliches Recht auf differentielle Zollbehandlung der europäischen Importe einseitig für sich selber in Anspruch nehmen. Es wäre ein seltsames Meistbegünstigungsverhältnis, das dauernd auf der einen Seite nur Berechtigungen, auf der anderen nur Verpflichtungen mit sich brächte. Recht und Pflicht werden in Zukunft mehr ins Gleichgewicht gesetzt werden — sei es, dass die Meistbegünstigungsrechte der Union in Europa mehr und mehr zusammenschrumpfen, sei es, dass die Rechtsstellung Europas in Amerika sich wieder erweitert und verbessert.

Jeder, der den Gegenwartswert und die Zukunftsaussichten des europäisch-amerikanischen Warenaustausches überschaut, wird die sich ankündigenden Konflikte zu vermeiden wünschen. Ohne eine Änderung des amerikanischen Standpunktes werden jedoch neue handelspolitische Vertragsgrundlagen kaum zu schaffen sein.

Diese Erfahrung haben die Vereinigten Staaten schon vor Jahren machen müssen, als Herr Kasson zum ersten Male einen modernen, umfassenderen Tarifvertrag, mit Frankreich, zustande zu bringen suchte (vergl. S. 15 ff. und S. 110). Zwar nicht ohne jede Begrenzung, wohl aber für alle jene Waren, deren Absatz in Amerika Frankreich wichtig schien, musste die Union die *europäische* Zollmeistbegünstigung zusichern:

> Falls die Vereinigten Staaten irgendwelchen, in der vorstehenden Liste verzeichneten Waren, die das Erzeugnis der Landwirtschaft oder Industrie irgendwelches anderen Landes sind, niedrigere Zölle bewilligen sollten, als sie oben für die gleichartigen Erzeugnisse Frankreichs und Algiers festgesetzt sind. — so soll der betreffende niedrigere Zollsatz rechtsgültig und ohne weiteres Anwendung finden auf die gleichartigen Erzeugnisse Frankreichs und Algiers.

Ganz die gleiche Erfahrung wiederholte sich im Verhältnis zur Schweiz. Auch die Schweiz war zu einem Tarifvertrag, mit besonderen, auf die amerikanischen Einfuhren berechneten Zollbindungen und Zollermässigungen bereit, falls hinsichtlich aller, in den amerikanischen Vertragstarif aufzunehmenden, für die schweizerischen Ausfuhrinteressen bedeutsamen Waren in Zukunft nichts von der — jüngsten *spezifisch amerikanischen* Meistbegünstigung übrig bliebe. Im schweizerischen Vertragsentwurf war (1898/99) folgende Regelung vorgeschlagen:

> Die vertragschliessenden Parteien, in der Absicht, auf solche Weise ihre Handelsbeziehungen speziell und gegenseitig (specially and mutually) zu begünstigen, kommen überein, keinem anderen Lande für die oben in Art. 1 u. 2 verzeichneten Erzeugnisse eine Be-

günstigung (favor) zu gewähren, die nicht sofort und ohne Entgelt (immediately and without compensation) auf die ähnlichen (similar) Erzeugnisse der anderen Partei ausgedehnt wird, selbst wenn die erwähnte Begünstigung in Erwiderung einer Gegenleistung zugestanden ist (even if the said favor be accorded in return for compensation).*)

Nur betreffs der ungenannt gebliebenen, für den schweizerischen Export also weniger wichtigen Waren erklärte sich die Berner Regierung bereit, spätere, dritten Staaten gegen Entgelt gewährte amerikanische Zollherabsetzungen bei Inanspruchnahme gleichfalls zu vergelten. — Der, vor kurzem seitens der Schweiz gewählte, neue, vielleicht nur provisorische *modus vivendi* ist zwar für die Vereinigten Staaten günstiger wie die volle Unterstellung unter den neuen Generaltarif, aber durchaus nicht günstiger wie die bisherige Behandlung nach dem alten Generaltarif; und vor allem bietet er keinen Ersatz für einen eigens auf die gegenseitigen Ausfuhrinteressen zugeschnittenen Tarifvertrag, wie man ihn in Washington wahrscheinlich nach wie vor haben könnte — im Falle der Einräumung der alten, *europäischen* Vollmeistbegünstigung.

Sind diese Erfahrungen und Lehren Zufall? Oder werden sie sich, müssen sie sich nicht jedesmal, bei jedem neuen Anlauf zu Vertragsverhandlungen wiederholen?

Die Gegenmassnahmen gegen die Union in Italien, in Spanien, in Portugal, in Russland kennzeichneten wir bereits (vergl. S. 12 ff.). Die gleichlaufenden Strömungen in Deutschland und Österreich-Ungarn treten mit jedem Monat immer stärker hervor.**) Glaubt die

---

*) *Foreign Relations 1899*, S. 755.

**) Während der Drucklegung haben sich Kundgebungen, wie die S. 24 ff. erwähnten, rasch vermehrt. Die Tagespresse beachtete besonders die Beschlüsse der Handelskammern Dresden, Düsseldorf, M.-Gladbach, Eupen. Auch die Berliner *Ältesten der Kaufmannschaft* wünschten einen „langfristigen Tarifvertrag und die Anerkennung des Meistbegünstigungsverhältnisses"; ihre Warnung vor der Forderung beiderseitig gleich hoher (?) Zölle ist an sich gewiss richtig, kehrt sich aber wohl nur gegen einen eingebildeten Feind. Eine Denkschrift des *Bundes der Industriellen*, der Gegengründung zum protektionistischeren *Zentralverband* Deutscher Industrieller, beleuchtet scharf das amerikanische Zollverfahren; ähnlich sammelt der *Handelsvertragsverein* hierüber Material. — Bekanntlich beschäftigt sich mit der Verzollungspraxis auch § 10 des neuen deutschen Zolltarifgesetzes, nach dem, „soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, ausländische Waren denselben Zöllen und Zollabfertigungsvorschriften

Union dennoch an ihrer ablehnenden, unzugänglichen Vertragssonderpolitik festhalten zu sollen — ohne zunehmende Selbstschädigung festhalten zu können?

Die Union besitzt heute weniger denn je ein Monopol für die ergänzende Lebensmittelversorgung der Länder mit einem Getreide- und Fleischdefizit; eine jüngere, gefährliche, in Zukunft vielleicht überlegene Konkurenz ist zusehends emporgewachsen, und jede Zolldifferenzierung trifft den Farmer der Vereinigten Staaten härter als vordem. Für grosse Zweige der Unionsindustrie ist der heimische Markt längst zu eng geworden; die Erhaltung und Weitererschliessung der fremdstaatlichen Absatzgebiete wird mehr und mehr zu einer Lebensfrage für viele tausende von gewerblichen Unternehmungen, für hunderttausende von gewerblichen Arbeitern.

Aber zwei Drittel bis drei Viertel aller Unionsexporte richten sich nach Europa. Die zu überwindenden Zollhindernisse waren hier schon bisher keine geringen, vor allem wegen der Zolldifferenzierungen in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, der Schweiz, in Russland. Gerade in Europa türmen sich demnächst fast überall, in allseits neugeschaffenen Zolltarifen, Zollmauern gegen aussen hin auf, höher denn je, und zwar in erster Linie erhöht auch gegen die überseeischen Zufuhren, in deren Heimat man noch immer nicht einsehen will, dass Hand nur von Hand gewaschen wird und dass, wer nehmen will, auch zu geben bereit sein muss. Und in noch weiterer Ferne zeichnen sich, wie eine dunkle Wetterwolke, die allbritischen Zollbevorzugungspläne ab, die den agrarischen und industriellen Unionsexport, nach dem Mutterlande England wie nach den vielgliedrigen Aussenländern des britischen Riesenreiches, vor vollständig unübersehbare, eigenartig ernste Schwierigkeiten zu stellen drohen.

Glaubt man, selbst in solcher Lage noch, keiner Ausfuhrsicherung durch Zollvereinbarungen mit dem Auslande zu bedürfen?

Glaubt man, nach so vielen schlagenden und bitteren Lehren, noch immer, Zollzugeständnisse und vertragsmässigen Schutz vor Zolldifferenzierungen erzielen und fortgeniessen zu können, ohne dass man für die wichtigsten Ausfuhrwaren Europas zum

---

unterworfen werden können, die im Ursprungsland auf deutsche Waren Anwendung finden". Voran gehen die Strafzollbestimmungen gegen Länder, die deutsche Waren zolldifferenzieren (Zuschläge bis zum doppelten Satze des Generaltarifes usw.).

mindesten die alte volle Meistbegünstigung wiederherstellt und die tausendfältigen Schikanen der Zollabfertigung einer gründlichen Durchsicht unterwirft?

Glauben die intransigenten Washingtoner Hochschutzzöllner auch fernerhin alle sich von Tag zu Tag mehrenden Warnungszeichen gleichmütig-kurzsichtig geringschätzen und missachten zu dürfen?

Hüben wie drüben — um an das Wort Franklins anzuknüpfen — beweist der erregte Wellenschlag der handelspolitischen Erörterungen, dass Sturm in der Luft liegt. Noch zu rechter Zeit ihm vorzubeugen, den reichen und hoffnungsreichen Warenaustausch zwischen alter und neuer Welt aus dem bisherigen Zustande gefährlichen Schwankens zu befreien und wieder auf festere, dauerndere vertragsmässige Grundlagen zu stellen — kaum je war der internationalen Handelsdiplomatie eine lohnendere Aufgabe gestellt.

Die massgebende Entscheidung muss nunmehr jedoch in Washington fallen.

The waves rise . . . .



Gutenberg, Druckerei u. Verlag, A.-G., Berlin W. 35. 05626

